

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ
ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในต่างประเทศ

ในประเทศต่าง ๆ นั้น ไม่ว่าในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์หรือในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ก็ตาม การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในรัฐย่อมเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐที่จะต้องดำเนินการ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรของรัฐที่เป็นที่รู้จักและมีความสำคัญมากขององค์กรหนึ่งก็คือ พนักงานอัยการ ซึ่งในต่างประเทศจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น ในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์อาจเรียก *Ministère Public* หรือ *Public Prosecutor* หรือ *Public Procurator* ในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์อาจเรียก *Prosecutor* หรือ *Attorney General* หรือ *State Attorney* เป็นต้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่เปรียบได้เสมือนเป็นทนายความของรัฐ เพราะจะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการแทนรัฐในการดำเนินคดีทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

นอกจากการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในรัฐจะเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐแล้ว เมื่อสภาพสังคมในรัฐมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเช่นในปัจจุบัน เพื่อที่จะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของสังคมที่มีขึ้นอย่างไม่มีจุดสิ้นสุดดังกล่าวนี้ จึงทำให้รัฐสมัยใหม่มีภารกิจสำคัญเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง ภารกิจที่ว่านั้นก็คือ ภารกิจในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2.4 ถึงแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งรูปแบบในการใช้อำนาจรัฐเพื่อเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าวนั้นก็จะมีกลไกที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของประโยชน์ประชาชนที่จะมุ่งคุ้มครอง การใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนเป็นกลไกหรือเป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐต่าง ๆ ได้ดำเนินการกันอยู่ในปัจจุบัน และองค์กรที่เป็นผู้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของรัฐเพื่อเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการดำเนินคดีแพ่งนั้น ในนานาประเทศต่างก็ได้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จะมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการอีกเช่นกันที่จะดำเนินการดังกล่าวในนามของรัฐ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลและผลพื้นฐานที่ว่าพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาแทนรัฐแล้ว พนักงานอัยการยังถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง

ในการเป็นตัวแทน¹ของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนด้วยการเข้าดำเนินคดีแพ่ง²แทนประชาชนอีกด้วย อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีนี้ นั้น จากการศึกษาพบว่าหาได้เป็นบทบาทที่เพิ่งเริ่มเกิดขึ้นใหม่แต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นบทบาทโดยตรงหรือเป็นอำนาจหน้าที่พื้นฐานของพนักงานอัยการมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะเมื่อได้พิจารณาย้อนไปถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ จะพบว่าพนักงานอัยการนั้นได้เริ่มกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส³ ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศส ก็มีอยู่ว่า พนักงานอัยการจะถือเป็นเจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้อยู่ประจำตามศาล เพื่อเป็นผู้แทนของสังคม ทั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยจะมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา⁴ จากแนวความคิดดังกล่าวนี้จึงทำให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่พื้นฐานของพนักงานอัยการว่า พนักงานอัยการนั้นจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการคุ้มครองสังคมเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีบทบาทในการคุ้มครองประชาชนโดยส่วนรวมนั่นเอง ดังนั้น บทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นตัวแทนของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการเข้าดำเนินคดีแพ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงเป็นบทบาทโดยตรงของพนักงานอัยการอยู่แล้วที่พึงดำเนินการ และเมื่อพิจารณาถึงความจริงที่ว่าพนักงานอัยการในประเทศอื่น ๆ ต่างก็มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาจากพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศสแทบทั้งสิ้น แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสจึงย่อมได้รับการถ่ายทอดหรือมีอิทธิพลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศอื่น ๆ นั้นไม่มากนัก

¹Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793: 830.

²Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 279.

³โกเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), หน้า 60.

⁴เรื่องเดียวกัน.

การดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยพนักงานอัยการนั้น โดยทั่วไปแล้วในประเทศต่าง ๆ จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน⁵ กล่าวคือ พนักงานอัยการจะดำเนินคดีแพ่งดังกล่าว โดยการฟ้องหรือร้องขอต่อศาลแทนประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีนี้อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. พนักงานอัยการจะดำเนินคดีแพ่งโดยทำหน้าที่เป็นผู้ร้องขอต่อศาลในนามของสังคม เพื่อให้ศาลมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคลในสังคม
2. พนักงานอัยการจะดำเนินคดีแพ่งโดยทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องแทนประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการก่อความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวม

ในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์หรือประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ก็ตาม บทบาทของพนักงานอัยการต่างมีลักษณะดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่ ความแตกต่างคงมีในรายละเอียดซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างที่สำคัญของการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยพนักงานอัยการในระบบกฎหมายทั้งสองนั้นก็คือ พนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์นั้นจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคลหรือในคดีเกี่ยวกับครอบครัว ฯลฯ ส่วนพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์นั้นจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในคดีจำพวกนี้⁶ ทั้งนี้เพราะจะถูกจำกัดไว้ด้วยกฎหมายซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

ในการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในต่างประเทศนี้ จะได้ศึกษาจากประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์โดยยกประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นเป็นประเทศศึกษาหลัก และศึกษาจากประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์โดยยกประเทศญี่ปุ่นขึ้นเป็นประเทศศึกษาหลัก

3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้น กฎหมายต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการ

⁵Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," *Michigan Law Review* 73, No. 793: 830.

⁶Ibid., p. 826.

ดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน จะปรากฏในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ หากแต่จะถือว่ามีความสำคัญน้อยกว่ากฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง คือ กฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ไม่ได้เกิดจากการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรจากสมานิติบัญญัติ แต่เป็นกฎหมายหรือหลักกฎหมายที่เกิดจากการวินิจฉัยตัดสินของศาลในการพิพากษาคดีต่าง ๆ หลายครั้งจนเกิดเป็นแนวบรรทัดฐาน (precedent) หรือแบบอย่างทีในคดีต่อ ๆ มาจำเป็นต้องถือปฏิบัติตามแนวดังกล่าวเสมอเป็นกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่สำคัญจึงได้แก่ กฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งจะพิจารณากฎหมายดังกล่าวได้ก็โดยการศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลในคดีบรรทัดฐาน ประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ที่สมควรจะศึกษาเพื่อหาแนวคำวินิจฉัยของศาลในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ก่อนที่จะศึกษาไปถึงในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก็คือ ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เพราะเป็นประเทศที่ถือได้ว่าเป็นต้นตำรับของประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์

ในประเทศอังกฤษ⁷ ถือว่าพนักงานอัยการนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้วย อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีแพ่งดังกล่าวนี้ คือพนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอให้ศาลวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินคดี หรือขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวเกี่ยวกับกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และพนักงานอัยการจะมีดุลพินิจในการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วมีน้อยมากที่จะมีการฟ้องคดีแพ่งโดยตัวพนักงานอัยการเอง ส่วนใหญ่แล้วการฟ้องคดีได้กระทำในรูปของเอกชนโดยความเห็นชอบของพนักงานอัยการ เรียกว่า "การดำเนินคดีโดยเอกชนเกี่ยวกับส่วนรวม" (a relator action) โดย เอกชนผู้ดำเนินคดีเกี่ยวกับส่วนรวม (relator) ที่ว่านี้ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียเป็นพิเศษในผลคดี หรืออีกนัยหนึ่งคือไม่จำเป็นต้องได้รับผลกระทบมากกว่าคนอื่นใดจากการกระทำซึ่งเขามุ่งประสงค์ที่จะดำเนินคดีเพื่อแก้ไขการกระทำนั้น ส่วนพนักงานอัยการนั้นจะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินคดีของ relator และรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้น กล่าวคือ หากพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยที่จะให้ดำเนินคดี หรือไม่อนุญาตให้ฟ้อง relator ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินคดีต่อไปได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลพื้นฐานที่ว่าปัจเจกชนที่ทำหน้าที่ในการเป็น relator นั้น ย่อมไม่มีอำนาจใด ๆ ในการที่จะเป็นตัวแทนประชาชนในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิทธิ

⁷Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 294-295.

ประชาชนส่วนรวมได้⁸ พนักงานอัยการเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิทธิประชาชนส่วนรวมได้ เพียงแต่พนักงานอัยการไม่ใช่อำนาจดังกล่าวเอง แต่ให้ relator ดำเนินการให้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยที่จะให้ดำเนินคดี หรือไม่อนุญาตให้ฟ้อง relator ก็ย่อมที่จะไม่สามารถดำเนินคดีได้⁹ ซึ่งในปี ค.ศ. 1973 ก็ได้มีคดีหนึ่ง¹⁰ เกิดขึ้นซึ่งถือเป็นคดีแรกที่เป็นการทดสอบเกี่ยวกับหลักหรือข้อกำหนดดังกล่าวที่ให้การดำเนินคดีของ relator จะต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการก่อน ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า

โจทก์ในคดีนี้ขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวห้ามมิให้จำเลยจัดฉายภาพยนตร์เรื่องหนึ่ง โดยโจทก์ได้ยื่นฟ้องคดีในนามของตนเองโดยมิได้ขออนุญาตจากพนักงานอัยการเสียก่อน ทั้งนี้เพราะไม่มีเวลาพอในการขออนุญาต ศาลอุทธรณ์ได้อนุญาตให้ตามที่โจทก์ขอ โดยผู้พิพากษาบางท่านได้แสดงความเห็นว่า “บุคคลทั่วไปสามารถดำเนินคดีได้เองภายใต้พฤติการณ์พิเศษ เช่น ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขออนุญาตต่อพนักงานอัยการ หรือพนักงานอัยการปฏิเสธที่จะอนุญาตโดยไม่มีเหตุผลที่ดีพอหรือปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ไม่ชอบ”

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว เมื่อพิจารณาเหตุผลของศาลอุทธรณ์แล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่น่าที่จะเป็นเหตุผลที่ถูกต้องนัก และดูเสมือนว่าเป็นการให้เหตุผลที่ค่อนข้างเลื่อนลอย ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพราะจากหลักดังกล่าวถือว่า บัจเจกชนย่อมที่จะเป็นบัจเจกชนไม่ว่าจะอยู่ในพฤติการณ์หรือสถานการณ์เช่นใด ซึ่งแม้ว่าจะยื่นฟ้องคดีในกรณีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราว ห้ามฉายภาพยนตร์ อันเป็นกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม บัจเจกชนก็ยังไม่มีส่วนของการเป็นตัวแทนของส่วนรวมอยู่ดี เพราะไม่มีการมอบอำนาจหรือการให้ความยินยอมจากประชาชนโดยส่วนรวมแต่อย่างใดทั้งสิ้น และเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว บัจเจกชนนั้นจะมีสิทธิในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนส่วนรวมได้อย่างไร หากแต่ในกรณีกลับกัน พนักงานอัยการ ซึ่งถือเป็นตัวแทนรัฐที่ได้รับภาระหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนรวมโดยตรง ย่อมที่จะมีอำนาจหรือสิทธิเด็ดขาดในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการดำเนินคดีดังกล่าว แล้วแต่ความเหมาะสมซึ่งเป็นดุลยพินิจของพนักงานอัยการเองโดยเฉพาะที่จะตัดสิน ดังนั้น ศาลอุทธรณ์จะอ้างเหตุผลแห่งความจำเป็นใด ๆ มาเพื่อยกเว้นหรือทำให้ไม่เป็นไปตามหลักดังกล่าว ย่อมที่จะไม่ถูกต้อง เพราะศาลอุทธรณ์จะใช้พฤติการณ์พิเศษต่าง ๆ มาเพื่อที่จะทำให้บัจเจกชนกลายเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนรวมในการดำเนินคดีดัง

⁸ *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, (1978) A.G. 435.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Attorney General ex rel. Mc Whirter V. Independent Broadcasting*

Authority, [1973] 1 Q.B. 629.

กล่าวยอมไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง และนอกจากนี้แล้ว บัจเจกชนผู้นั้นก็อาจที่จะใช้สิทธิดังกล่าว ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของตนเองแทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมก็เป็นได้อีก ด้วย ซึ่งยอมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนส่วนรวมเป็นอันมาก คำวินิจฉัยของศาล อุทธรณ์ดังกล่าวจึงไม่น่าที่จะถูกต้อง และไม่อาจที่จะถือเป็นคดีตัวอย่างหรือแบบอย่าง (precedent) ให้แก่การวินิจฉัยในคดีทำนองเดียวกันนี้ต่อไปได้

อย่างไรก็ดี คดีนี้มีข้อเท็จจริงต่อมาว่าพนักงานอัยการได้มีการอนุญาตให้โจทก์ สามารถฟ้องได้ในภายหลัง จึงทำให้ลดความสำคัญของคดีนี้ในฐานะที่จะเป็นคดีตัวอย่างเกี่ยวกับ สิทธิฟ้องคดีแพ่งของเอกชนลงไปว่าจะต้องขออนุญาตจากพนักงานอัยการก่อนเสมอไปหรือไม่ หรือเอกชนจะสามารถดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับสิทธิประชาชนส่วนรวมในฐานะที่เป็น ตัวแทนของประชาชนได้เองโดยที่ไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานอัยการ ปัญหาดังกล่าวจึงยังคงไม่มีคำตอบที่ชัดเจนจากคดีที่ว่านี้

หากแต่ในเวลาต่อมาอีกไม่นานนัก ก็ได้เกิดคดีบรรทัดฐานที่เป็นการยืนยันและ ยุติปัญหาดังกล่าวลงได้อย่างชัดเจน คือ ในคดีระหว่าง *Gouriet* และ *Union of Post Office Workers*¹¹ ซึ่งคดีนี้มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า

ในช่วงของการร่วมรณรงค์ในสัปดาห์ต่อต้านนโยบายแบ่งแยกผิว โจทก์ได้ฟ้อง ขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อห้ามไม่ให้สหภาพแรงงานสังฆมาชิกทำการตัดขายการคมนาคมกับประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งโจทก์ยื่นฟ้องคดีในนามตนเองโดยที่ขัดกับความเห็นของพนักงานอัยการที่ไม่ฟ้องเองและไม่อนุญาตให้โจทก์ฟ้องแทนด้วย ในคดีนี้พนักงานอัยการก็ได้ถูกเรียกตัวไปปรากฏตัวในศาลอุทธรณ์ด้วย แต่พนักงานอัยการก็ปฏิเสธที่จะอธิบายถึงเหตุผลที่ไม่อนุญาตให้ฟ้อง โดยพนักงานอัยการยืนยันว่าตนรับผิดชอบต่อรัฐสภาเท่านั้น ศาลอุทธรณ์จึงได้พิพากษาเป็นเอกฉันท์ว่า "ในกรณีพิเศษซึ่งพนักงานอัยการปฏิเสธที่จะอนุญาตให้มีการดำเนินคดีนั้น ศาลสามารถใช้ดุลพินิจอนุญาตให้มีการดำเนินคดีได้"

หลังจากนั้น สหภาพแรงงานและพนักงานอัยการจึงได้นำคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุด และศาลสูงสุดก็ได้มีคำพิพากษาลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ โดยศาลสูงสุดได้ให้เหตุผลอันเป็นการยุติปัญหาที่ไม่มีความชัดเจน และได้กลายเป็นหลักสำคัญในเวลาต่อมาด้วย โดยกล่าวว่า "เป็นหลักการเดียวกับที่พนักงานอัยการโดยทั่วไปแล้วไม่มีอำนาจที่จะแทรกแซงเกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกชน บัจเจกชนโดยทั่วไปก็ไม่มีอำนาจที่จะเป็นตัวแทนประชาชนในการ

¹¹ *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, (1978) A.G. 435.

ดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนส่วนรวมได้” ซึ่งหมายความว่า บั๊จเจกชนโดยปกติทั่วไปแล้วย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการเป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนโดยส่วนรวมได้ พนักงานอัยการเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับสิทธิประชาชนโดยส่วนรวมได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เมื่อพนักงานอัยการไม่ดำเนินคดีเองและให้บั๊จเจกชนดำเนินการแทน บั๊จเจกชนก็ย่อมที่จะต้องดำเนินการด้วยความเห็นชอบหรืออนุญาตจากพนักงานอัยการก่อนเท่านั้นจึงจะสามารถทำได้ การดำเนินคดีดังกล่าวไปโดยไม่ได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากพนักงานอัยการจึงไม่ชอบและไม่สามารถทำได้ อย่างแน่นอน

คำพิพากษาของศาลสูงสุดในคดีระหว่าง Gouriet และ Union of Post Office Workers นี้ จึงถือว่าเป็นคำวินิจฉัยบรรทัดฐานอันถือว่าเป็นกฎหมายของประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งหลักกฎหมายที่เกิดจากคดีนี้ก็คือนักพนักงานอัยการเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนโดยส่วนรวมได้ ส่วนจะดำเนินการเองหรือจะให้บั๊จเจกชนดำเนินการโดยความเห็นชอบ ย่อมสุดแล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละกรณี

จากที่ได้กล่าวมาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์นี้ จะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศเหล่านี้จะยินยอมให้บั๊จเจกชนหรือ relator สามารถดำเนินคดีแทนประชาชนส่วนรวมได้ก็ตาม หากแต่การดำเนินคดีที่ว่านี้ก็จะเพียงการดำเนินคดีในกรณีที่ได้รับการเห็นชอบจากพนักงานอัยการแล้วเท่านั้น ซึ่งโดยลำพังบั๊จเจกชนเองย่อมไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีในลักษณะดังกล่าวได้ อันยอมเป็นการแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการที่จะดำเนินการ และกรณีจะมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกันกับในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

3.1.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน

ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นประเทศที่มีการจัดระบบการปกครองเป็นแบบสหรัฐ (United State) คือประเทศจะประกอบด้วย มลรัฐต่าง ๆ และทุก ๆ มลรัฐต่างมีอำนาจปกครองของตนเอง มีกฎหมายของมลรัฐ มีศาล มีรัฐสภา มีรัฐบาลของตนเอง หากแต่อำนาจใน

ทางทหารและอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศเท่านั้นที่จะขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง¹² การจัดระบบการทำงานของพนักงานอัยการก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดระบบการปกครองประเทศ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีพนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกา (United State Attorney General) รับผิดชอบงานอัยการของสหรัฐ และพนักงานอัยการของมลรัฐ (State Attorney General)¹³ รับผิดชอบงานอัยการในเขตมลรัฐนั้น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการของสหรัฐและพนักงานอัยการมลรัฐในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้นจะไม่แตกต่างกัน ส่วนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะมีเพียงใดนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมาย

โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งสิ่งที่ถือว่าเป็นกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์นี้ก็ได้แก่ รัฐธรรมนูญ (Constitution) กฎหมายจารีตประเพณี (common law or case law) และรัฐบัญญัติ (statutes) ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกานี้ จึงสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายเหล่านี้¹⁴ กล่าวคือ

ตามกฎหมายจารีตประเพณีนั้น พนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาคือว่าเป็นหัวหน้าเจ้าพนักงานฝ่ายกฎหมายของประเทศ มีหน้าที่บังคับการตามสิทธิของสหรัฐ เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารในปัญหากฎหมายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เป็นทนายความให้แก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของสหรัฐ และมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งเยี่ยงเอกชนได้ ในกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับผลประโยชน์หรือสวัสดิการของประชาชน¹⁵ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั่นเอง อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนี้ค่อนข้างจะมีอยู่อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะคำพิพากษาของศาล (Case law) ในศตวรรษที่ผ่านมา มักจะตีความไปในทางที่จะขยายอำนาจของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาให้มากยิ่งขึ้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกานั้นจะมีอำนาจที่จะดำเนินคดีกรณีมีคำร้องที่เกี่ยวข้อง

¹² กมล พัทธวินิช, "ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา," วารสารอัยการ 1, ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2521): 14.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

¹⁴ อายุทธ สมานเตชา, "อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด: ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 32.

¹⁵ P. H. Vartanian, "Annotation, Right or duty of attorney general to intervene in civil suits," American Law Reports 163: 1346.

การกระทำซึ่งกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม รวมทั้งมีอำนาจในเรื่องซึ่งรัฐมีหน้าที่ต่อพลเมืองทั้งหมดในการที่จะคุ้มครองสิทธิร่วมกันของพวกเขา¹⁶ อันเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างกว้างขวางมากของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนตามกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม แม้พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจอย่างกว้างขวางดังกล่าว หากแต่พนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก็หาใช่ว่าจะสามารถดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้ทุกกรณีไม่ อำนาจหน้าที่ของพนักงานในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะถูกจำกัดไว้บางประการโดยรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในคดีที่เกี่ยวกับความสามารถทางกฎหมายของบุคคล อาทิเช่น คดีเกี่ยวกับบุคคล ที่มีจิตฟั่นเฟือน หรือติดสุรา ยาเมา และประพฤตีสຸรຸບສຸຣາຍ เป็นต้น¹⁷ ซึ่งจากข้อจำกัดประการสำคัญนี้เองมีผลทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์มีความแตกต่างกับในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์อย่างชัดเจน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาในการดำเนินคดีแพ่งคุ้มครองประโยชน์ประชาชนตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายเฉพาะนั้น พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา นั้นจะมีอำนาจหน้าที่ไม่ต่างกับพนักงานอัยการมลรัฐ กล่าวคือจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือเข้าร่วม (intervene) ในคดีแพ่งที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ¹⁸

1. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
2. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง
3. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
4. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

¹⁶Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 296.

¹⁷Ibid., pp. 294-295.

¹⁸Ibid., pp. 297-301.

1. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติการเคหะที่เป็นธรรม¹⁹ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยหรือที่เรียกว่าการเคหะ ให้มีความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ตามกฎหมายฉบับนี้จะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนไว้ โดยบัญญัติไว้มีใจความสำคัญอยู่ว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุผลสมควรเชื่อว่าบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด ถูกปฏิเสธสิทธิตามกฎหมายดังกล่าว และการปฏิเสธนั้นเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับประชาชนโดยทั่วไป (general public important) แล้ว พนักงานอัยการอาจฟ้องเป็นคดีแพ่งขอบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ ทั้งนี้พนักงานอัยการไม่เพียงแต่จะมีอำนาจฟ้องเอกชนที่เป็นปัจเจกชนหรือนิติบุคคลเท่านั้น พนักงานอัยการยังอาจฟ้องรัฐและองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ ได้อีกด้วย โดยพนักงานอัยการจะมีดุลพินิจค่อนข้างมากในการที่จะพิจารณาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับประชาชนโดยทั่วไปหรือไม่ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังอาจจะขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวเกี่ยวกับการปฏิบัติอันไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติการเคหะที่เป็นธรรมฉบับนี้ พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจที่จะขอให้ศาลสั่งจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่คู่ความที่เป็นเอกชนได้ ทั้งนี้เพราะว่ากฎหมายดังกล่าวให้อำนาจพนักงานอัยการเพียงเพื่อดำเนินคดีให้เกิดความเป็นธรรมตามกฎหมายเท่านั้น หากให้ให้อำนาจพนักงานอัยการในส่วนนี้ไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้เอกชนผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็โดยจากการฟ้องคดีแพ่งด้วยตนเองเป็นการส่วนตัวตามปกติทั่วไป

2. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง (Civil Rights) นั้น ย่อมเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพราะเรื่องของสิทธิพลเมืองนั้นเป็นเรื่องของประชาชนส่วนรวมโดยแท้ ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในด้านนี้อย่างมาก โดยในส่วนของ การคุ้มครองสิทธิพลเมืองเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลที่อาศัยอยู่ในสถานควบคุมพิเศษ อันได้แก่ เรือนจำและสถานควบคุมพิเศษอื่น ๆ นั้น ในปี ค.ศ. 1980 สภาองเกรสก็ได้ผ่านพระราชบัญญัติสิทธิพลเมืองของบุคคลที่อาศัยอยู่ในสถานควบคุมพิเศษ²⁰ ออกใช้บังคับ ซึ่งภายใต้

¹⁹The Fair Housing Act.

²⁰The Civil Rights of Institutionalised Persons Act.

กฎหมายฉบับนี้พนักงานอัยการนั้นจะมีอำนาจฟ้องรัฐหรือลูกจ้างหรือตัวแทนของรัฐได้ เมื่อมีเหตุผลสมควรเชื่อว่าบุคคลซึ่งถูกควบคุมตัวในเรือนจำหรือสถานควบคุมเยาวชนหรือผู้มีจิตพิการถูกตัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และได้รับความทุกข์ยาก โดยพนักงานอัยการเชื่อว่าการดำเนินคดีนั้นจะมีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป (general public important) รวมทั้งเชื่อว่าการดำเนินคดีนั้นจะช่วยพิทักษ์ไว้ซึ่งสิทธิ ผลประโยชน์ หรือความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีอำนาจเข้าร่วมในคดีซึ่งได้ฟ้องกล่าวหาว่าสถานควบคุมพิเศษดังกล่าวข้างต้นมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมได้อีกด้วย เมื่อมีเหตุผลสมควรเชื่อว่าได้เกิดการปฏิบัติที่เป็นการละเมิดสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวต่อบุคคลที่ถูกควบคุมตัวในสถานควบคุมพิเศษนั้น ๆ

นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งด้านการคุ้มครองสิทธิของพลเมืองเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลที่อยู่อาศัยในสถานควบคุมพิเศษดังกล่าวแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของพลเมืองโดยทั่วไปนั้น พนักงานอัยการก็มีอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964²¹ กล่าวคือตามมาตรา 902 ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นคู่ความในคดีที่เอกชนฟ้องขอความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ แพศ หรือแหล่งกำเนิดทางเชื้อชาติได้ ซึ่งจะสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาได้ยื่นคำร้องตามกำหนดเวลาและรับรองว่าคดีนั้นเป็นคดีที่สำคัญเกี่ยวกับประชาชนโดยทั่วไปเท่านั้น สำหรับระยะเวลาในการยื่นคำร้องนั้นมักจะตีความไม่เคร่งครัดนักโดยทั่วไปแล้วการเข้าร่วมคดีสามารถกระทำได้ทุกเวลาก่อนที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์จะตัดสิน สำหรับความหมายของคำว่า "คดีซึ่งถือว่ามีสำคัญโดยทั่วไป" (case of general important) นั้น จะหมายถึง คดีซึ่งมีประเด็นทางกฎหมายสำคัญอย่างยิ่งหรือเป็นคำพิพากษาที่มีผลเป็นแนวทางที่สถาบัน หรือองค์กรของรัฐบาลกลางทั้งหลายต้องปฏิบัติตาม คดีจะเป็นคดีสำคัญเกี่ยวกับประชาชนโดยทั่วไปได้ หากพิสูจน์ได้ว่าเกี่ยวกับประโยชน์ประชาชน (public interest)²² ศาลบางศาลจำกัดการเข้าร่วมคดีให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของคำฟ้องเดิม แต่ศาลบางแห่งตัดสินในแนวตรงข้าม เช่น ในปี ค.ศ. 1969 ศาลสหรัฐ ภาค 9 (the Ninth Circuit) ได้ตัดสินว่า การดำเนินคดีเป็นชุดในนามของผู้เสียหายจำนวนมาก (a class action) เกี่ยวกับการแบ่งแยกผิวในโรงเรียนของรัฐบาลแห่งหนึ่งในเขตนครพาเซเตน่านั้น พนักงานสหรัฐอเมริกาไม่ได้ถูกจำกัดเฉพาะในขอบเขตคำฟ้องเดิม และศาลยังได้อนุญาตให้พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา

²¹The Civil Right Act of 1964.

²²Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 298.

นำคดีที่เกี่ยวกับระบบของโรงเรียนรัฐบาลทุกโรงเรียนในเขตนครทาเซเดน่ามาให้ศาลตัดสินได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินคดีของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาจำกัดแค่เฉพาะในคดีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อพลเมืองต่างผิวโดยไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งแยกนักเรียนตามสีผิวเท่านั้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติสิทธิพลเมืองนี้ ในการเข้าร่วมคดีของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการยังมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้เสมือนเป็นผู้ฟ้องคดีเองอีกด้วย ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ประการสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยพนักงานอัยการทีเดียว

3. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีแพ่งเพื่อให้เกิดความเสียหายขึ้นในอนาคตอันเกิดจากการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งในนามของเหยื่อผู้ถูกหลอกลวงเพื่อให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายเหล่านั้นก็ตาม ทั้งนี้ก็ด้วยสาเหตุที่ว่า การคุ้มครองผู้บริโภค นั้น ถือเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างชัดเจน อันเป็นภาระหน้าที่ที่พนักงานอัยการจะต้องรับผิดชอบโดยตรง เพราะพนักงานอัยการถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐในการทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านของการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น สามารถพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่สมควรจะนำมาพิจารณาในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแห่งรัฐวอชิงตัน²³ ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ถือว่าเป็นแบบฉบับของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในมลรัฐอื่น ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้นั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ก็คือพนักงานอัยการอาจนำคดีขึ้นสู่ศาลในนามของรัฐ เพื่อฟ้องบุคคลที่กระทำการขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ เพื่อจะจำกัดหรือห้ามมิให้กระทำการเช่นว่านั้น ซึ่งศาลอาจจะมีการสั่งหรือคำพิพากษาเพิ่มเติมตามความจำเป็นให้บุคคลนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิมซึ่งสิทธิประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเงิน ทรัพย์สินสมบัติ หรือประโยชน์ส่วนตัวอย่างอื่นที่บุคคลนั้นได้มาโดยการกระทำการที่ต้องห้ามหรือขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกด้วย นอกจากนี้แล้ว หากการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคของจำเลย ได้ส่งผลทำให้

²³The Washington Consumer Protection Act.

²⁴อาทิเช่น รัฐอาร์ิโซนา รัฐไอโอวา และรัฐเคลาแวร์ เป็นต้น

ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายแล้ว พนักงานอัยการในนามของรัฐก็จะมีอำนาจในการที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ประชาชนผู้เสียหายได้อีกด้วย

นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคของมลรัฐต่าง ๆ จะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์สำหรับบริโภค²⁴ ก็เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกตัวหนึ่งที่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในลักษณะที่เป็นการควบคุมมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ในอนาคต กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น จะเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระว่าด้วยการยึดสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งมาตรฐานที่ว่านี้หมายรวมถึง การแจ้งข้อความที่ควรบอกกล่าวไว้ในฉลากด้วย ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีคณะกรรมการ (The Consumer Commission) หรือพนักงานอัยการ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลที่อยู่ในเขตนั้น ๆ เพื่อให้ศาลท้องถิ่นแห่งสหรัฐอเมริกาสั่งห้ามกระทำการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้²⁵ หรือห้ามบุคคลใดจำหน่ายสินค้าที่ไม่เป็นไปตามกฎแห่งความปลอดภัยในสินค้าสำหรับบริโภค หรือทั้ง 2 ประการ ซึ่งในการดำเนินคดีดังกล่าวนี้อาจดำเนินการโดยคณะกรรมการด้วยความร่วมมือของพนักงานอัยการแห่งสหพันธรัฐ หรือพนักงานอัยการมลรัฐ²⁶ ซึ่งมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือที่ซึ่งผู้กระทำความผิดประกอบธุรกิจอยู่²⁶ ก็ได้

4. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐจะใช้วิธีการบัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแยกออกเป็นเรื่อง ๆ ซึ่งอาจพิจารณาจากรัฐบัญญัติของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญได้ดังนี้²⁷

ในการคุ้มครองคุณภาพแหล่งน้ำหรือการป้องกันมลพิษในน้ำ เพื่อให้
น้ำมีความสมบูรณ์และรักษาสภาพน้ำไว้ทั้งในด้านชีววิทยาและด้านกายภาพ รวมทั้งการป้องกัน
มลพิษในน้ำที่สามารรถเดินเรือได้ในประเทศนั้น จะมีกฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (The Clean

²⁴The Consumer Product Safety Act 1972.

²⁵The Consumer Product Safety Act 1972. Article 19.

²⁶The Consumer Product Safety Act 1972. Article 22 (a).

²⁷R. Christopher Locke, "Symposium on Environmental Crime: Crimes Against the Environment: Current Policies and Future Trends in Environmental Criminal Enforcement," Columbia Journal of Environmental Law 16 (1991): 314-318.

Water Act)²⁸ บังคับใช้กับกรณีดังกล่าว ส่วนในการปกป้องและเพิ่มคุณภาพของอากาศในประเทศ ตลอดจนการส่งเสริมคุณภาพอนามัยและสวัสดิภาพของประชาชนเกี่ยวกับอากาศให้ดีขึ้นนั้น จะมีกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (The Clean Air Act)²⁹ บังคับใช้กับกรณีนี้ ในส่วนของการป้องกันสารพิษ (Toxic Substance) ที่ใช้ในการพาณิชย์ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อมได้นั้นก็จะมีกฎหมายควบคุมสารพิษ (The Toxic Substances Control Act)³⁰ บังคับใช้อยู่ และในส่วนของ การควบคุม การก่อกวน การบำบัด การเก็บรักษา การขนส่ง และการทิ้งของเสียที่เป็นอันตราย รวมทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการทิ้งของเสียที่เป็นอันตราย และเป็นกากของเสีย ก็จะมีกฎหมายอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act)³¹ บังคับใช้กับกรณีดังกล่าว เหล่านี้เป็นต้น

ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ ตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาต่างได้มีมาตรการบังคับทั้งในทางแพ่งและทางอาญา³² ซึ่งมาตรการทางอาญานั้นจะปรากฏในรูปของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่คือ The Environmental Crimes Section ใน The Environment and Natural Resources Division ของกระทรวงยุติธรรม และพนักงานอัยการ³³ ที่จะดำเนินการบังคับใช้มาตรการทางอาญาดังกล่าว สำหรับมาตรการทางแพ่งนั้น ก็จะปรากฏในรูปของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกัน โดยในการดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจเป็นกรณีของการเรียกร้องให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐเท่านั้นหรือเรียกว่าเป็นโทษทางแพ่ง (Civil penalties) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีดังกล่าวก็คือพนักงานอัยการเช่นกัน ในหน่วยงานที่เรียกว่า The Environmental Enforcement Section³⁴

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงปรากฏในลักษณะของการบังคับใช้มาตรการทางอาญาโดยเป็นผู้ที่ดำเนินคดีอาญาต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมา และใน

²⁸ 33 U.S.C. 1987.

²⁹ 42 U.S.C. 1988. Amendments of 1990.

³⁰ 15 U.S.C. 1988.

³¹ 42 U.S.C. 1993.

³² Frona M. Powell, Law and the Environment (United States of America: International Thomson Publishing, 1998), p. 366.

³³ Susan F. Mandiberg and Susan L. Smith, Crimes Against the Environment (Virginia: Michie Law Publishers, 1997), p. 14.

³⁴ Ibid.

การบังคับใช้มาตรการทางแพ่งโดยเป็นผู้ดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่รัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ทั้งในมาตรการทั้งสองดังกล่าวก็ตาม แต่พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาพนักงานอัยการจะให้ความสำคัญต่อการใช้มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากกว่าการใช้มาตรการทางแพ่ง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า มาตรการทางอาญานั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความผิดหรือเกี่ยวกับศีลธรรม (Moral) การใช้บังคับ มาตรการดังกล่าวเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงมีความเข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้มาตรการทางแพ่ง³⁵

อย่างไรก็ตาม สำหรับการใช้มาตรการทางแพ่งเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในกรณีดังกล่าวอยู่น้อยมาก อย่างไรก็ตาม พบว่าพนักงานอัยการเคยใช้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน (public interest) ด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในบางมลรัฐ ปรากฏในคดีระหว่าง Georgia v. Tennessee Copper Co.³⁶ อันเป็นคดีตัวอย่างเพียงคดีเดียว (only one instance) ที่เกิดขึ้นมานานมาแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1916 กล่าวคือในคดีนี้อัยการสูงสุดของมลรัฐจอร์เจียได้ทำการในนามของประชาชนส่วนรวมเข้าดำเนินคดีแพ่ง เพื่อที่จะห้ามบริษัทผู้ผลิตทองแดงมิให้ปล่อยสารพิษคือซัลเฟอร์ออกสู่บรรยากาศ อันก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศและสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน (nuisances) บทบาทของพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดในคดีแพ่งคดีนี้ ถือได้ว่าเป็นบทบาทที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะบังคับใช้มาตรการในทางอาญาที่มีความรุนแรงอยู่แล้วด้วย³⁷ แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้พบว่าอัยการสูงสุดจะมีอำนาจต่าง ๆ ที่น้อยมากในการดำเนินคดีแพ่ง³⁸ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ว่าในกรณีทำนองดังกล่าวนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะถือว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนจะต้องทำการปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าวด้วยตนเอง³⁹

ดังนั้น จึงพบว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาจะปรากฏในลักษณะของการดำเนินคดีอาญาเป็นสำคัญ

³⁵ Frona M. Powell, Law and the Environment, p. 367.

³⁶ 240 U.S. 650 (1916).

³⁷ Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793: 826.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, p. 830.

ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งนั้น แม้ว่าจะพบว่ามืออยู่ตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการเรียกร้องให้แกรัฐเท่านั้น ในส่วนของการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ที่อยู่น้อยมาก ซึ่งในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าไม่ปรากฏนัก

จากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนของพนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ลักษณะของการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ กล่าวได้ว่าล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับส่วนรวมทั้งสิ้น หรือเกี่ยวกับผลประโยชน์ประชาชน (public interest) นั้นเอง ลักษณะที่ทำให้ทราบได้ว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการล้วนแต่เป็นการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองส่วนรวม หากใช้คุ้มครองเพียงปัจเจกชนไม่อันถือว่าเป็นลักษณะพิเศษที่พบในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาก็คือ การที่มีการกำหนดเงื่อนไขของคดีที่พนักงานอัยการจะสามารถมีอำนาจหน้าที่ในกรณีนั้น ๆ ได้เอาไว้ด้วย กล่าวคือในการที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายที่กล่าวมานั้นได้หรือไม่นั้น จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของกฎหมายประการหนึ่งที่คล้ายคลึงกัน เงื่อนไขนั้นก็คือ การดำเนินคดีนั้นจะต้องปรากฏว่ามีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป (general public important) หรือต้องเป็นคดีซึ่งถือว่ามีค่าสำคัญโดยทั่วไป (case of general important) ซึ่งก็หมายถึง ต้องเป็นคดีที่มีประเด็นทางกฎหมายสำคัญอย่างยิ่งหรือเป็นคดีที่คำพิพากษาจะมีผลเป็นแนวทางที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลกลางทั้งหลายจะต้องถือปฏิบัติตาม และคดีนั้น ๆ จะเป็นคดีสำคัญเกี่ยวกับประชาชนโดยทั่วไปนี้ได้ ถ้าหากว่าคดีนั้นมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชน (public interest) จากเงื่อนไขนี้จึงมีความหมายว่า ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจดำเนินคดีได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่การดำเนินคดีนั้นจะมีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป หรือคดีนั้นเป็นคดีซึ่งถือว่ามีค่าสำคัญโดยทั่วไป เท่านั้น

เหตุที่กฎหมายที่กล่าวมานั้นต้องมีเงื่อนไขดังกล่าวไว้ก็เนื่องมาจากเหตุผลพื้นฐานที่ว่า พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่ง ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนเท่านั้น ดังที่ได้เคยมีคำกล่าวเอาไว้ว่า⁴⁰ พนักงานอัยการจะมีอำนาจในคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำซึ่งกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม รวมทั้งจะมีอำนาจในเรื่องซึ่งรัฐมีหน้าที่ต่อพลเมืองทั้งหมดในการที่จะคุ้มครองสิทธิร่วมกันของพวกเขาตนเอง ดังนั้นพนักงานอัยการย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินคดีใด ๆ ได้ หากคดีนั้นเกี่ยวข้องกับปัจเจกชน

⁴⁰Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 296.

โดยเฉพาะ เพราะคดีดังกล่าวนี้จะไม่มิลักษณะของการกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมแต่อย่างใดเลย

เงื่อนไขของคดีในลักษณะที่ว่านี้ จากการศึกษาได้พบว่าตามกฎหมายไทยจะปรากฏเงื่อนไขของคดีที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะเดียวกันนี้ด้วย เช่นเดียวกัน คือในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

3.1.2 ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน

ดังได้เคยกล่าวมาแล้วว่า การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนนั้น อาจแยกได้เป็น 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. พนักงานอัยการจะใช้อำนาจเพื่อเป็นคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคล
2. พนักงานอัยการจะใช้อำนาจเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวม

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าพนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคล⁴¹ ด้วยเหตุนี้เอง ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงปรากฏแต่เพียงลักษณะของการใช้อำนาจเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวมเท่านั้น

การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกิจการที่รัฐจะพึงดำเนินการต่อประชาชนส่วนรวมทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในที่อยู่อาศัยที่เรียกว่าการเคหะที่รัฐจะต้องจัดการให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม หรือในเรื่องสิทธิพลเมืองในด้านต่าง ๆ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนในประเทศจะต้องได้รับการคุ้ม

⁴¹Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793: 815.

ครองจากรัฐ หรือเรื่องเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการอันเป็นกิจการที่ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐเช่นเดียวกัน เพราะในกิจการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ การที่จะปล่อยให้ประชาชนแต่ละรายทำการคุ้มครองหรือรักษาประโยชน์ของตนเองโดยลำพังย่อมไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ด้วยเหตุที่ประชาชนแต่ละราย ๆ นั้น โดยลำพังไม่อาจจะทำการคุ้มครองสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ จึงจำเป็นอยู่เองที่รัฐจะต้องเข้าคุ้มครองแทนประชาชน โดยมีพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีเหล่านี้ อาจแยกพิจารณาได้ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
2. การคุ้มครองสิทธิพลเมือง
3. การคุ้มครองผู้บริโภค
4. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

1. การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยนั้น จะพบเห็นว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการได้ก่อให้เกิดผลเป็นการระงับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ เมื่อประชาชนใดถูกปฏิบัติสิทธิหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการเคหะที่เป็นธรรม ย่อมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนนั้น ๆ พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจเข้าคุ้มครองเพื่อมิให้เกิดความเสียหายอีกต่อไป ด้วยการเข้าดำเนินคดีโดยทำการฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อขอบังคับให้มีการปฏิบัติตามสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ได้ นอกจากนั้นแล้วการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายอีกต่อไป โดยทันที พนักงานอัยการก็สามารถที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวเกี่ยวกับการปฏิบัติอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้อีกด้วย

2. การคุ้มครองสิทธิพลเมือง

ในด้านการคุ้มครองสิทธิพลเมือง การใช้อำนาจของพนักงานอัยการก็จะปรากฏผลในลักษณะการระงับความเสียหายเช่นกัน โดยในส่วนของ การคุ้มครองสิทธิพลเมืองที่อาศัยอยู่ในสถานควบคุมพิเศษนั้น เมื่อมีบุคคลซึ่งถูกควบคุมตัวในสถานควบคุมพิเศษ ถูกละเมิดสิทธิของพลเมือง (civil right) จากการตัดสินใจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และได้รับความทุกข์ยากเสียหาย รวมถึงเมื่อสถานควบคุมพิเศษนั้นมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมด้วย พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจในการฟ้องดำเนินคดี เพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งสิทธิ ผลประโยชน์ หรือความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหรัฐอเมริกาของบุคคลเหล่านั้นได้ สำหรับในส่วนของ การคุ้มครองสิทธิพลเมืองโดยทั่วไปนั้นก็เช่นเดียวกัน พนักงานอัยการจะใช้อำนาจในการฟ้องดำเนินคดีเพื่อขอความคุ้มครองตามรัฐ

ธรรมนูญ ในเรื่องเกี่ยวกับผิว ศาสนา เพศ หรือแหล่งกำเนิดทางเชื้อชาติ ให้แก่ประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาที่ถูกละเมิดสิทธิพลเมืองดังกล่าวได้

นอกจากจะพบว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการจะเกิดผลเป็นการระงับความเสียหายแล้ว การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิทธิพลเมืองยังพบว่าเกิดผลเป็นการบรรเทาความเสียหายอีกด้วย กล่าวคือ หากประชาชนได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับผิว ศาสนา เพศ หรือแหล่งกำเนิดทางเชื้อชาติ พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจดำเนินคดีต่อผู้กระทำการละเมิดนั้นเพื่อที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนเสมือนว่าเป็นผู้เสียหายเอง ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการนั้น มักจะปรากฏในคดีการละเมิดสิทธิพลเมืองเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อพลเมืองต่างผิวโดยไม่เท่าเทียมกันเป็นส่วนใหญ่

3. การคุ้มครองผู้บริโภค

ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นประโยชน์ประชาชนที่สำคัญ พนักงานอัยการก็ได้ถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง และผลจากการใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวนี้ก็จะพบว่าเป็นการระงับความเสียหายที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เมื่อมีบุคคลใดได้กระทำการอันเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งก็หมายถึงบุคคลนั้นได้กระทำการละเมิดสิทธิของประชาชนผู้บริโภคนั้นเอง เพื่อเป็นการระงับ มิให้เกิดความเสียหายต่อไป พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในนามของรัฐเพื่อจะจำกัดหรือห้ามบุคคลนั้น ๆ มิให้กระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนผู้บริโภครีกต่อไป

นอกจากนั้นแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคโดยพนักงานอัยการยังก่อให้เกิดผลเป็นการบรรเทาความเสียหายอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อมีบุคคลใดได้กระทำการที่ต้องห้ามหรือขัดต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้บริโภคแล้ว พนักงานอัยการในนามของผู้เสียหายก็จะใช้อำนาจในการดำเนินคดีเพื่อให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ประชาชนผู้เสียหาย และในการบรรเทาความเสียหายแก่ประชาชนนี้ ศาลอาจจะมีการสั่งหรือคำพิพากษาเพิ่มเติมตามความจำเป็นให้ผู้ชดเชยความเสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมซึ่งสิทธิประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเงิน ทรัพย์สินสมบัติ หรือประโยชน์ส่วนตัวอย่างอื่นที่บุคคลนั้นได้มาโดยการกระทำการที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้อีกด้วย ซึ่งก็มีความหมายว่า ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ผู้ชดเชยความเสียหายได้มาจากการกระทำการที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้นก็ต้องนำมาชดเชยคืนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเดิม อันเป็นการบรรเทาความเสียหายที่ประชาชนผู้เสียหายนั้น ๆ ได้รับนั่นเอง

การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังที่ได้กล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าย่อมเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้เป็นอย่างดี เพราะสามารถที่จะช่วยบรรเทาความเสียหายที่ประชาชนได้รับอยู่ได้ นอกจากนี้แล้ว ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนยังสามารถที่จะเป็นการอุดช่องว่างของการบังคับใช้มาตรการในทางอาญาที่ไม่มีประสิทธิภาพในการติดตามการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายนั้น ๆ⁴² ได้อีกประการหนึ่งด้วย ดังเช่นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแห่งรัฐวอชิงตัน ด้วยเหตุที่กฎหมายฉบับนี้สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมทั่วทั้งรัฐวอชิงตัน ประกอบกับยังได้มีการมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลส่วนกลางซึ่งสามารถใช้ในการเตือนภัยต่อชุมชนในท้องถิ่นและก็ในรัฐอื่น ๆ อีกด้วย จึงได้ทำให้การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนี้ เกิดผลดีในการติดตามพฤติกรรมกระทำผิดที่เป็นการหลอกลวงผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ในรัฐอื่น ๆ บางรัฐก็มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการอย่างกว้างขวางในการสืบสวนติดตามกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน เช่น รัฐไอโอวา ก็จะมี พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแห่งรัฐไอโอวา⁴³ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ พนักงานอัยการจะมีอำนาจสืบสวนติดตามกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวาง โดยการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นจะมีส่วนสนับสนุนการใช้มาตรการทางอาญายิ่งมาก นอกจากนี้แล้วศาลสูงสุดแห่งรัฐไอโอวา⁴⁴ ยังได้เคยวินิจฉัยไว้อีกด้วยว่า แม้ว่าความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการหลอกลวงหรือฉ้อโกงผู้บริโภคนั้น จะมีกฎหมายกำหนดว่าข้อมูลหรือหลักฐานที่ส่งมอบต่อพนักงานอัยการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการฉ้อโกงในทางแพ่งนั้น มิให้นำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาก็ตาม ศาลสูงสุดแห่งรัฐไอโอวาก็มีความเห็นว่า พนักงานอัยการไม่ถูกห้ามในการที่ฟ้องคดีอาญาต่อบุคคลที่ถูกฟ้องในคดีแพ่งเกี่ยวกับการฉ้อโกง ถึงแม้ว่าข้อเท็จจริงจะฟังว่าการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวนั้นมีพื้นฐานหรือตั้งอยู่บนรากฐานของข้อเท็จจริงชุดเดียวกับคดีแพ่งก็ตาม เหตุผลที่ศาลสูงสุดแห่งรัฐไอโอวาได้ให้ไว้ในเรื่องนี้มียุ่ว่า "บทกฎหมายดังกล่าวนั้นเพียงแต่ห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจทางแพ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและหลักฐาน เพื่อใช้ในการดำเนินคดีอาญาในอนาคตเท่านั้น" และสำหรับในรัฐวอชิงตันเองนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแห่งรัฐวอชิงตัน พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่คล้ายคลึงกันกับในรัฐไอโอวาเช่นกัน และพนักงานอัยการยังอาจยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งให้บุคคลใดแถลงข้อมูลตัววาจาหรือโดยเอกสารได้อีกด้วย

⁴²Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 300-301.

⁴³The Iowa Consumer Protection Act.

⁴⁴State v. Halverson, 362 N.W. 2d 501 (1985).

ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี เพื่อเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดผลเป็นการบรรเทา ความเสียหายที่ได้รับจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแล้ว ในขณะที่เดียวกัน การใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการยังเกิดผลเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการบังคับใช้มาตรการทาง อาญาในด้านต่าง ๆ อีกด้วย

และยิ่งไปกว่านั้น การใช้อำนาจของพนักงานอัยการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น ยังพบว่าเกิดผลอีกประการหนึ่งด้วย คือผลในการป้องกันความเสียหายที่จะอาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยผลในกรณีนี้จะเห็นได้จากอำนาจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติ ความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์สำหรับผู้บริโภค กล่าวคือ หากมีการกระทำที่อันฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือมีการจำหน่ายสินค้าที่ไม่เป็นไปตามกฎแห่งความปลอดภัยในสินค้าสำหรับผู้บริโภค กล่าวคือเป็นสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานนั่นเอง พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจดำเนินคดีต่อ ศาลเพื่อให้มีการยึดสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานนั้น ๆ อันเป็นการทำให้สินค้านั้นไม่มีโอกาสที่จะไป ทำความเสียหายต่อผู้บริโภคได้ ซึ่งก่อให้เกิดผลเป็นการป้องกันความเสียหายไว้ก่อนล่วงหน้า และย่อมที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีที่สุดด้วย เพราะหากปล่อยให้สินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน เหล่านั้นได้ไปถึงการบริโภคของผู้บริโภคและก่อความเสียหายขึ้นแล้ว การใช้อำนาจของ พนักงานอัยการในขณะนี้ ไม่ว่าจะเพื่อการระงับหรือบรรเทาความเสียหายก็ตาม ก็จะไม่ก่อให้เกิด ผลดีแก่ประชาชนดังเช่นในกรณีการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในลักษณะที่เป็น การป้องกันความเสียหายมิให้เกิดขึ้นอย่างแน่นอน

4. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการจะมีบทบาทมากในส่วนที่เป็นการใช้มาตรการ บังคับทางอาญาหรือการดำเนินคดีอาญา แต่ในส่วนของการมาตรการทางแพ่งหรือในการดำเนินคดี แพ่งนั้นแม้ว่าพนักงานอัยการจะมีบทบาทในส่วนของการเรียกร้อยค่าเสียหายให้แก่รัฐก็ตาม แต่ ในส่วนของการเรียกร้อยค่าเสียหายให้แก่เอกชนนั้นจะพบว่าพนักงานอัยการจะมีบทบาทที่น้อย มาก เช่น ในการเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากกรณีมลพิษของประชาชนนั้น พนักงานอัยการ จะมีบทบาทที่น้อยมากในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชน ซึ่งทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากว่าในกรณีเช่นนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้องทำการ ปกป้องผลประโยชน์ในทางแพ่งของตนเอง⁴⁵ เพราะฉะนั้นผู้เสียหายจึงต้องดำเนินคดีดังกล่าว

⁴⁵Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," *Michigan Law Review* 73, No. 793: 830.

ด้วยความสามารถของตนเอง ซึ่งในการดำเนินคดีแพ่งที่เป็นคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ก็พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอยู่พอสมควร อันได้แก่ ปัญหาค่าใช้จ่ายในคดีที่สูงกว่าคดีปกติ และยิ่งจำเป็นจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะต่าง ๆ อีกด้วย เป็นต้น⁴⁶ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการแม้จะมีบทบาทในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยการดำเนินคดีอาญาได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่ในส่วนของ การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมโดยการดำเนินคดีแพ่งนั้น พนักงานอัยการยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ ซึ่งในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ได้ผลดีนั้นย่อมต้องใช้มาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งควบคู่กันไปด้วย มาตรการทางอาญามักจะได้ผลดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีมลพิษนั้น ในส่วนของประชาชนยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่ ทั้งพนักงานอัยการหรือตัวแทนของรัฐก็ไม่สามารถเข้าคุ้มครองได้ด้วยเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในภาพรวมขาดความสมบูรณ์

ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะไม่ปรากฏการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลก็ตาม แต่การใช้อำนาจของพนักงานอัยการก็ปรากฏในเรื่องที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวม ซึ่งผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการจะพบว่าประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิในด้านต่าง ๆ หรือแม้แต่ในกรณีที่มีความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นต่อประชาชนแต่มีเหตุที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนได้แล้ว พนักงานอัยการจะสามารถใช้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อทำการคุ้มครองประชาชนในกรณีนั้น ๆ ได้ ในลักษณะที่เป็นการระงับมิให้เกิดความเสียหายอีกต่อไป หรือการบรรเทาความเสียหายให้ผู้เสียหายสามารถกลับสู่สถานะเดิมได้มากที่สุด รวมถึงการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นในอนาคต อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง ได้เคยมีคำพิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาในคดีหนึ่งในปี ค.ศ. 1970⁴⁷ ที่เป็นการยืนยันถึงผลดีในการคุ้มครองประชาชนส่วนรวมโดยพนักงานอัยการ คือในคดีเกี่ยวกับการฉ้อโกงผู้บริโภค ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์แทนประชาชนผู้เสียหายจำนวนมากเพื่อจะขอให้มีการชดเชยค่าเสียหายเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งฝ่ายจำเลยโต้แย้งว่าอำนาจของพนักงานอัยการเป็นอำนาจที่มากเกินไป ศาลจึงได้ตัดสินว่าไม่เป็นดังที่จำเลยอ้างพร้อมทั้งได้ให้เหตุผลของการวินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า "รัฐควรที่จะได้ฟ้องต่อศาลและขอให้ศาลมีคำสั่งในนามของประชาชนนับพัน ๆ คนที่ถูกฉ้อโกงด้วยวิธีการซึ่งกระทบต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ" จากเหตุผลของการ

⁴⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "แนวทางใหม่ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม,"

วารสารกฎหมาย 17, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2540): 73.

⁴⁷ U.S. v. Brand Jewelers, Inc., 318 F. Supp. 1293 (1970).

วินิจฉัยดังกล่าวนี้เองจึงเป็นการชี้ให้เห็นได้ว่า การใช้อำนาจของพนักงานอัยการนั้นเป็นสิ่งที่สามารถคุ้มครองประชาชนโดยส่วนรวมได้ ซึ่งจากที่ได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวมานี้ พบว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการที่สามารถคุ้มครองประชาชนโดยส่วนรวมได้ดีที่สุดนั้นก็คือ การใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการป้องกันความเสียหายมิให้เกิดความเสียหายขึ้นนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี หากความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วโดยที่ไม่สามารถทำการป้องกันได้ การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในลักษณะที่เป็นการระงับความเสียหาย รวมถึงในลักษณะของการบรรเทาความเสียหายก็ย่อมที่จะมีความจำเป็นและก่อให้เกิดผลดีต่อการคุ้มครองประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งลักษณะต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานั้น ไม่ว่าจะเป็นการระงับ การบรรเทา หรือการป้องกันความเสียหายก็ตาม ต่างก็ก่อให้เกิดผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยส่วนรวมที่ดีทั้งสิ้น

3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ หรือที่เรียกว่าเป็นระบบที่ใช้ประมวลกฎหมายนั้น กฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ก็จะปรากฏในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร อันได้แก่ พระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายต่าง ๆ เช่นในประเทศฝรั่งเศส อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการก็จะปรากฏตามประมวลกฎหมายการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมแห่งประเทศฝรั่งเศส⁴⁸ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดีแพ่งไว้นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในทางอาญาว่า พนักงานอัยการมีอำนาจ “ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและตามคำพิพากษา โดยพนักงานอัยการจะใช้อำนาจดังกล่าวในขณะใดก็ได้โดยอิสระ (*sua sponte*) เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (*ordre public*)”⁴⁹ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะเข้าร่วมในการดำเนินคดีแพ่งเกือบทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นมีสิทธิที่จะดำเนินคดีได้ในทุกชั้นศาล ทั้งในคดีที่พนักงานอัยการเป็นคู่ความเองแต่เริ่มแรกและในคดีที่เป็นคู่ความร่วมในภายหลัง⁵⁰

⁴⁸The French Code of Judicial Organization.

⁴⁹The French Code of Judicial Organization, Article L. 751-2.

⁵⁰French New Code of Civil Procedure, Article 421-429.

เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการไว้โดยเฉพาะ พนักงานอัยการก็จะดำเนินคดีโดยจะเป็นคู่ความแต่เริ่มแรก โดยจะฟ้องคดีในนามของตนเอง ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁵¹ พนักงานอัยการจะมีอำนาจดำเนินคดีเหมือนคู่ความที่เป็นเอกชนทุกประการ กล่าวคือ พนักงานอัยการจะมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล เช่น ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินชั่วคราวของบุคคลวิกลจริตและบุคคลที่สาบสูญ ร้องขอให้ศาลสั่งปลดปล่อยบุคคลวิกลจริตจากสถานควบคุม ร้องขอให้ศาลสั่งประกาศการตายของผู้ที่ตกอยู่ในอันตรายจากสงคราม ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้อนุบาล ร้องขอให้ศาลสั่งปิดสมาคมและสหบาลอาชีพที่ตั้งขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย⁵² ร้องขอให้ศาลสั่งว่ามีสัญชาติฝรั่งเศส เหล่านี้เป็นต้น และในคดีที่เกี่ยวกับสถานะในครอบครัว พนักงานอัยการก็มีอำนาจในทำนองเดียวกัน เช่น ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการสมรสที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ร้องขอต่อศาลเกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรม ร้องขอต่อศาลให้มีการจัดการมรดกบุตรให้อยู่กับบิดาหรือมารดาหรือบุคคลอื่นในกรณีที่มีการหย่าหรือแยกกันอยู่ ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนอำนาจจัดการทรัพย์สินหรือเพิกถอนอำนาจปกครองของบิดามารดา เป็นต้น

สำหรับในฐานะคู่ความร่วมในภายหลัง⁵³ พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีดุลพินิจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา "เพื่อเป็นการประกันให้นโยบายสาธารณะได้รับการปฏิบัติ เพื่อรักษาประโยชน์ของสังคม และเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปโดยชอบ"⁵⁴ นอกจากนี้ในคดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยสาธารณะ หรือการคุ้มครองบุคคลผู้ไร้ความสามารถ อาทิเช่น ผู้เยาว์ บุคคลสาบสูญ คนวิกลจริต ฯลฯ กฎหมายยังได้กำหนดให้ศาลมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการเข้ามาเป็นคู่ความร่วมในคดีดังกล่าวด้วย⁵⁵ บทบาทของพนักงานอัยการในกรณีนี้ ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปในการให้คำชี้แนะต่อทิศทางของคำพิพากษา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากคดีใดเกี่ยวกับประโยชน์ประชาชนแล้ว พนักงานอัยการก็จะมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้อีกด้วย

⁵¹ Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," *The American Journal of Comparative Law* 36: 282.

⁵² โทเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," ใน *ระบบอัยการสากล*, หน้า 70.

⁵³ *Ibid.*, pp. 282-283.

⁵⁴ French New Code of Civil Procedure, Article 426.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

ตั้งได้กล่าวมาแล้วว่า พนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้นมีสิทธิดำเนินคดีได้ในทุกชั้นของศาล ดังนั้นพนักงานอัยการฝรั่งเศสจึงสามารถขอให้ศาลสูงสุดพิจารณาคดีที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นคู่ความแต่เริ่มแรกในศาลล่างได้ อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการก็มีอำนาจเข้าเป็นคู่ความร่วมมือในการพิจารณาคดีทุกคดีในศาลสูงสุดได้ ไม่ว่าพนักงานอัยการจะเป็นคู่ความในศาลล่างมาก่อนหรือไม่ก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้นในคดีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชน พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องที่เรียกว่า "เพื่อประโยชน์แห่งกฎหมาย" (in the interest of the law) เพื่อขอให้ศาลสูงสุดพิจารณาได้ แม้ว่าพนักงานอัยการจะไม่ใช่อำนาจในศาลล่างก็ตาม แต่ทั้งนี้ พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ตัวคู่ความเองมิได้ทำการยื่นฎีกาด้วย เพราะหากศาลสูงสุดกลับคำพิพากษาโดยผลแห่งคำร้องของพนักงานอัยการแล้ว ตัวคู่ความซึ่งไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาในศาลสูงสุดนั้น จะไม่ได้ไม่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลสูงสุดด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ของการยื่นคำร้อง "เพื่อประโยชน์แห่งกฎหมาย" โดยพนักงานอัยการนั้นก็เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาต่าง ๆ นั้นเอง

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1810 ยังได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการดูแลให้การบังคับตามคำพิพากษาในคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชนเป็นไปโดยถูกต้องอีกด้วย⁵⁶

จากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจในขณะใดก็ได้โดยอิสระในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและตามคำพิพากษา ประกอบกับยังสามารถที่จะดำเนินคดีได้ในทุกชั้นศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชน พนักงานอัยการยังมีอำนาจพิเศษในการยื่นคำร้อง "เพื่อประโยชน์แห่งกฎหมาย" เพื่อให้ศาลสูงสุดพิจารณาได้อีกด้วย จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการอย่างมากในการทำหน้าที่เพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งย่อมทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีประสิทธิภาพเพราะสามารถทำได้อย่างคล่องตัวและกว้างขวาง ดังนั้น จึงนับได้ว่าประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นประเทศหนึ่งที่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทอันสำคัญในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนมาก ถึงกับมีการกล่าวกันว่า "บทบาทที่ค่อนข้างจำกัดของศาลฝรั่งเศสเมื่อเทียบกับศาลในประเทศแองโกลอเมริกัน ได้รับ

⁵⁶ Law of 20 April 1810.

การเสริมให้เข้มแข็งขึ้นโดยพนักงานอัยการ ทั้งนี้เพราะข้อโต้แย้งของพนักงานอัยการนั้นจะมีน้ำหนักต่อความเชื่อถือของศาลมากกว่าข้อโต้แย้งของคู่ความที่เป็นเอกชน⁵⁷ทีเดียว

นอกจากประเทศฝรั่งเศสแล้ว ในประเทศอื่น ๆ ที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ ก็จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันกับประเทศฝรั่งเศส เช่น ประเทศอิตาลี พนักงานอัยการ ซึ่งเรียกว่า "Publico ministero" ก็จะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งประเทศอิตาลี⁵⁸ โดยกำหนดว่าพนักงานอัยการอิตาลีนั้น นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินคดีอาญาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องและดำเนินคดีแพ่งอีกด้วย อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการอิตาลีในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้นก็มีความคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการฝรั่งเศส อันได้แก่ การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งต่าง ๆ เช่น ในคดีเกี่ยวกับการไร้ความสามารถของบุคคลวิกลจริต คดีเกี่ยวกับความโมฆะของการสมรส คดีล้มละลาย และคดีเกี่ยวกับครอบครัว นอกจากนั้นแล้ว พนักงานอัยการอิตาลียังอาจจะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งใด ๆ ก็ตามที่เห็นว่าเกี่ยวกับผลประโยชน์ประชาชนได้ด้วย⁵⁹

พนักงานอัยการอิตาลีสามารถที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีที่เป็นผู้ฟ้องหรือที่มีอำนาจฟ้องได้ และยังมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาที่กระทำต่อศาลสูงสุด (the Corte di cassazione) ทุก ๆ คดี ยิ่งไปกว่านั้นพนักงานอัยการอาจยื่นคำร้อง "เพื่อประโยชน์แห่งกฎหมาย" ต่อศาลสูงสุดได้ด้วย หากไม่มีคู่ความฝ่ายอื่นดำเนินการดังกล่าว ซึ่งในกรณีนี้จะเหมือนกับในระบบของฝรั่งเศส กล่าวคือ ถ้าศาลสูงสุดกลับคำพิพากษาโดยผลแห่งคำร้องของพนักงานอัยการแล้ว สิทธิของคู่ความที่ไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณานั้น จะไม่ได้รับผลกระทบไปด้วยแต่อย่างใด

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศอิตาลี ในประการสำคัญก็คืออำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องของพนักงานอัยการที่เป็นไปเพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของประชาชน และให้คำชี้แนะต่อศาลถึงแนวทางแห่งคำพิพากษาที่พนักงานอัยการเห็นว่าถูกต้องทำนองเดียวกับพนักงานอัยการฝรั่งเศสตั้งที่ได้กล่าวมาเช่นกัน

⁵⁷Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 283.

⁵⁸Italian Code of Civil Procedure.

⁵⁹Italian Code of Civil Procedure, Article 70; 5.

จากที่ได้กล่าวมาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี⁶⁰ จะเป็นเพียงการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้กฎหมายหลักที่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ในลักษณะเทียบได้กับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498⁶¹ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบอำนาจของพนักงานอัยการเอาไว้ว่าสามารถมีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตมากน้อยเพียงใดเท่านั้น ต่อไปนี้จึงจะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้กฎหมายหลักของพนักงานอัยการและกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศญี่ปุ่น

3.2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ประชาชน

ประเทศญี่ปุ่นนั้นถือเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์หรือระบบที่ใช้ประมวลกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป (Continent) เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี ทั้งนี้เพราะประเทศญี่ปุ่นนั้นได้มีการจัดทำกฎหมายเป็นประมวลขึ้นโดยยึดถือตามแบบแผนของประเทศในภาคพื้นยุโรป ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกับพนักงานอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปอยู่มาก⁶¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศส⁶²

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองประเทศเป็นแบบรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีกฎหมาย มีศาล มีรัฐสภา และมีรัฐบาล เพียงหนึ่งเดียว โดยพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานภาครัฐ สังกัดในกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ดูแลการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล และเป็นผู้แทนของประโยชน์ประชาชนในทางแพ่งหรือเป็นผู้รักษา

⁶⁰ มาตรา 11 (2).

⁶¹ สุข เปรูนาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), หน้า 44.

⁶² Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law, tran. Anthony H. Angelo, 6th printing (Tokyo: University of Tokyo Press, 1984), p. 135.

ประโยชน์ของประชาชนในทางแพ่ง⁶³ สำหรับกฎหมายที่จัดตั้งและกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในปัจจุบัน⁶⁴ ก็คือ พระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ ค.ศ. 1947⁶⁵ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดภารกิจประการสำคัญ ๆ ของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นเอาไว้ว่ามีอยู่ 5 ประการ ได้แก่⁶⁶

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่อพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ
2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการ หรือที่พนักงานอัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด
3. ฟ้องคดีอาญาต่อศาล
4. ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปโดยถูกต้อง
5. ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของประชาชน (as representatives of the public interest)⁶⁷

ภารกิจของพนักงานอัยการในประการสุดท้ายนี้ หมายถึงพนักงานอัยการนั้นจะมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของประชาชนเพื่อการดูแลคุ้มครองประโยชน์ประชาชน (public interest) โดยจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งก็คือการทำหน้าที่ในการเป็นโจทก์หรือจำเลยในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ประชาชนนั่นเอง⁶⁸

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็คืออำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั่นเอง กล่าวคือ พนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้นจะถือเป็นผู้แทนในการรักษาประโยชน์ของประชาชนในการดำเนินคดีแพ่ง⁶⁹ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้⁷⁰ จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่าเป็น

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Hiroshi Oda, Japanese Law, 2nd Printing, pp. 89-90.

⁶⁵ Public Procurator's Office Act. (Law No. 61, April 16, 1947)

⁶⁶ ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง, "งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น," ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), หน้า 103.

⁶⁷ Public Procurator's Office Act., Article 4.

⁶⁸ Hiroshi Oda, Japanese Law, 2nd Printing, p. 90.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ The Civil Code of Japan, Bankruptcy Law of Japan, Consumer Protection Law 1963 และ Urban Environment Law 1960.

ต้นแบบของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น⁷¹ อยู่มาก หากแต่อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของตนเองในประการสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งจะแตกต่างกับในประเทศภาคพื้นยุโรป กล่าวคือว่า ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป อาทิเช่น ประเทศเยอรมันและประเทศอิตาลี มีแนวทางที่จะขยายบทบาทของพนักงานอัยการเพื่อให้ครอบคลุมถึงในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้หรือพยายามให้ครอบคลุมถึงในทุกคดี⁷² แต่พนักงานอัยการญี่ปุ่นกลับยังคงจำกัดบทบาทของตนเองให้มีอำนาจหน้าที่อยู่แต่เฉพาะในคดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง บทบาทดังกล่าวที่มีอย่างจำกัดอยู่แล้ว ยิ่งค่อย ๆ จำกัดมากขึ้น กล่าวคือ พนักงานอัยการจะมีบทบาทเน้นหนักไปในเฉพาะแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับจารีตประเพณี (traditional) ที่เกี่ยวกับเรื่องของการสมรส สถานะของบุคคล และความสามารถของบุคคลเท่านั้น โดยบทบาทดังกล่าวจะปรากฏหรือแสดงออกในรูปของการดำเนินคดีไม่มีข้อพิพาทหรือคดีฝ่ายเดียว โดยคดีที่ว่านี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายในครอบครัว (domestic relations) เป็นส่วนใหญ่⁷³

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่เน้นหนักในด้านดังกล่าวก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านอื่น ๆ นั้น จะพบว่าปรากฏในกฎหมายญี่ปุ่นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนของพนักงานอัยการญี่ปุ่น ได้ดังนี้ คือ

1. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสถานะของบุคคล
2. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
3. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

1. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสถานะของบุคคล
อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลนี้ สามารถที่จะศึกษาได้จาก

⁷¹ Hideo Tanaka, The Japanese Legal System (Tokyo: University of Tokyo Press, 1975), p. 544.

⁷² Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793: 813.

⁷³ Ibid.

ประมวลกฎหมายแพ่ง รวมทั้งกฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสถานะของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าในเรื่องความสามารถของบุคคลธรรมดา รวมถึงนิติบุคคล เรื่องทางครอบครัว รวมทั้งในเรื่องทางมรดก และกฎหมายล้มละลายก็จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสถานะของบุคคลเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งเช่นกัน หากแต่จะเป็นเรื่องในทางทรัพย์สิน อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ญี่ปุ่นดังกล่าวนี้ จึงอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่ง⁷⁴

ประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศญี่ปุ่นนั้น โดยรากฐานนั้นได้แปลมาจากประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศฝรั่งเศส⁷⁵ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้น จึงพบว่ามีลักษณะที่ใกล้เคียงกันกับในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งก็อาจแยกพิจารณาได้เป็นเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ในเรื่องความสามารถของบุคคล
- (2) อำนาจหน้าที่ในเรื่องครอบครัว
- (3) อำนาจหน้าที่ในเรื่องมรดก

(1) อำนาจหน้าที่ในเรื่องความสามารถของบุคคล

ในเรื่องความสามารถของบุคคลนั้น ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ตาม พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองด้วยการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อที่จะให้มีคำสั่งต่าง ๆ เช่น สั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ⁷⁶ หรือสั่งให้บุคคลเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ⁷⁷ หรือสั่งให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้ไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ โดยมีได้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินไว้⁷⁸ ในกรณีของนิติบุคคล พนักงานอัยการก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งต่าง ๆ เช่น สั่งกำหนดชื่อ สำนักงาน ข้องกำหนดการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการของมูลนิธิในกรณีที่ผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิได้ถึงแก่ความตายโดยมิได้กำหนดรายละเอียดตั้ง

⁷⁴The Civil Code of Japan. [Book I, Book II & Book III (Law No. 89, April 27, 1896); Book IV & Book V (Law No. 9, June 21, 1898)].

⁷⁵Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law, tran. Anthony H. Angelo, 6th printing, p. 43.

⁷⁶The Civil Code., Article 7.

⁷⁷Article 13.

⁷⁸Article 25 paragraph 1.

กล่าวไว้⁷⁹ หรือสั่งแต่งตั้งผู้แทนนิติบุคคลชั่วคราวในกรณีที่มีตำแหน่งว่างลงในจำนวนผู้แทนของนิติบุคคลและมีเหตุอันควรเชื่อว่าการปล่อยตำแหน่งว่างไว้นั้นหากล่าช้าน่าจะเกิดความเสียหายขึ้นได้⁸⁰ หรือสั่งตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นในกรณีที่ไม่มีการชำระบัญชีตามกฎหมาย⁸¹ เป็นต้น

(2) อำนาจหน้าที่ในเรื่องครอบครัว

ในเรื่องครอบครัวนั้น ไม่ว่าจะในเรื่องของการสมรส หรือเรื่องบุตร หรือเรื่องการจัดการทรัพย์สินและเรื่องความปกครองผู้เยาว์ พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเช่นเดียวกัน โดยการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งในกรณีเหล่านั้น เช่น พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลสั่งให้ยกเลิกการสมรสที่ขัดต่อกฎหมายได้⁸² หรือสั่งให้เลิกการรับบุตรบุญธรรม หากมีความจำเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ของบุตรบุญธรรม⁸³ หรือสั่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินให้ผู้เยาว์ในกรณีที่มิบุคคลโอนทรัพย์สินโดยการให้เปล่าแก่ผู้เยาว์โดยมีเงื่อนไขว่าไม่อนุญาตให้บิดามารดาผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้จัดการทรัพย์สินดังกล่าวและบุคคลผู้ให้ก็มีได้แต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินไว้ให้ด้วย หรือสั่งถอนอำนาจปกครองผู้เยาว์ของบิดามารดาหากบิดามารดาใช้อำนาจปกครองเกี่ยวกับผู้เยาว์โดยมิชอบหรือประพฤดิชั่วร้าย⁸⁴ หรือสั่งถอนผู้ปกครองได้ หากว่าผู้ปกครองได้ประพฤติมิชอบหรือประพฤดิชั่วร้ายหรือมีเหตุอื่นซึ่งทำให้ไม่สมควรแก่หน้าที่เกิดขึ้น⁸⁵ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลครอบครัวสั่งถอนผู้พิทักษ์⁸⁶ หรือผู้ดูแลผู้ปกครอง⁸⁷ (a supervisor of the guardian) ได้อีกด้วย หากมีเหตุเช่นเดียวกับกรณีการถอนผู้ปกครองเกิดขึ้น เป็นต้น

(3) อำนาจหน้าที่ในเรื่องมรดก

ในเรื่องมรดกก็เช่นเดียวกัน พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ที่จะคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ด้วยการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งต่าง ๆ เช่น สั่งไต่ ๆ ตามที่จำเป็นในการจัดการดูแลทรัพย์สินมรดก⁸⁸ หรือสั่งขยายระยะเวลาของการแสดงเจตนา

⁷⁹ Article 40.

⁸⁰ Article 56.

⁸¹ Article 75.

⁸² Article 744.

⁸³ Article 817-10.

⁸⁴ Article 834.

⁸⁵ Article 845.

⁸⁶ Article 847.

⁸⁷ Article 852.

⁸⁸ Article 895.

รับหรือสละมรดกของทายาท⁸⁹ หรือสั่งให้ผู้จัดการทรัพย์สิน จัดทำบัญชีทรัพย์สินขึ้น⁹⁰ หรือสั่งให้ผู้จัดการทรัพย์สินกองมรดก จัดทำบัญชีทรัพย์สินขึ้น⁹¹ หรือสั่งประกาศโฆษณาเพื่อเรียกทายาทให้รักษาสินทรัพย์ในกองมรดกภายในระยะเวลาที่กำหนด⁹² เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายล้มละลาย⁹³

ตามกฎหมายล้มละลายนั้น บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้น ก็จะมีเช่นเดียวกับบทบาทที่มีตามประมวลกฎหมายแพ่ง เพราะพนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน กล่าวคือ ในคดีล้มละลายนั้น เมื่อศาลจะพิพากษาให้บุคคลใดล้มละลาย ศาลจะต้องทำการประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป⁹⁴ หรือเมื่อศาลจะยกเลิกการล้มละลาย ศาลก็ต้องทำการประกาศโฆษณาเช่นเดียวกัน⁹⁵ ซึ่งในการประกาศโฆษณาดังกล่าวนั้น ศาลจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบด้วยโดยไม่ให้ล่าช้า⁹⁶ และเมื่อมีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลปลดจากการล้มละลาย ศาลก็จะมีการกำหนดวันนัดไต่สวนบุคคลล้มละลาย⁹⁷ ซึ่งคำสั่งศาลที่กำหนดวันนัดไต่สวนดังกล่าวนี้ จะต้องทำการประกาศโฆษณา และจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบด้วย⁹⁸ รวมทั้งหากกำหนดวันนัดไต่สวนได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเลื่อนไปหรือยึดเยื่อต่อเนื่องไป ก็จะต้องทำการประกาศโฆษณาและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบด้วยเช่นเดียวกัน⁹⁹

บทบาทสำคัญของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในคดีล้มละลายก็คือ พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องคัดค้าน คำร้องขอปลดจากการล้มละลายต่อศาลได้ ภายในกำหนดเวลาของการไต่สวนตามมาตรา 366-4 หรือภายในกำหนด 1

⁸⁹ Article 915.

⁹⁰ Article 918 paragraph 3.

⁹¹ Article 953.

⁹² Article 958.

⁹³ Bankruptcy Law of Japan. (Law No. 71, April 25, 1922)

⁹⁴ Article 143.

⁹⁵ Article 156.

⁹⁶ Article 144.

⁹⁷ Article 366-4 paragraph 1.

⁹⁸ Article 366-4 paragraph 2.

⁹⁹ Article 366-4 paragraph 3.

เดือนนับแต่วันที่ศาลจะได้กำหนดไว้¹⁰⁰ และเมื่อคำร้องคัดค้านของพนักงานอัยการดังกล่าวได้ยื่นไปแล้ว ศาลก็จะทำการไต่สวนเพื่อฟังความเห็นของทั้งสองฝ่าย ซึ่งรวมทั้งความเห็นของพนักงานอัยการด้วย และวินิจฉัยให้หรือไม่ให้ปลดจากการล้มละลายต่อไป¹⁰¹ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าในคดีล้มละลายนั้น พนักงานอัยการจะมีบทบาทที่สำคัญและเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้บัญญัติบังคับเอาไว้ว่าพนักงานอัยการต้องมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาทของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะที่เน้นหนักไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคลอยู่มาก แต่แม้กระนั้นก็ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านอื่น ๆ ก็พบว่ามีปรากฏอยู่เช่นกันในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายเฉพาะเรื่อง¹⁰² นั้น ๆ อันได้แก่อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ จะปรากฏตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ปี ค.ศ. 1963¹⁰³ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งให้อายัดสินค้า เช่น อาหารหรือยา ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีคุณภาพและปริมาณไม่ตรงตามมาตรฐานที่ผู้ผลิตได้ประกาศแสดงไว้ จนกว่าเจ้าหน้าที่จะได้ทำการตรวจสอบจนทราบผล ซึ่งหากผลการตรวจสอบปรากฏว่าสินค้านั้นมีคุณภาพและปริมาณต่ำกว่ามาตรฐานจริง ศาลก็จะมีคำสั่งให้รีบ ให้ทำลาย หรือให้ส่งคืนโรงงานได้ แล้วแต่กรณี

3. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมสูง แต่ในขณะเดียวกันนั่นเองประเทศญี่ปุ่นก็ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาด้านมลพิษจากอุตสาหกรรม เพราะฉะนั้นในประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการพัฒนากฎหมายของตนเพื่อที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพอย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายที่ประเทศญี่ปุ่นนำมาใช้นั้น จะไม่ให้ความสำคัญในด้านของ

¹⁰⁰ Article 366-7.

¹⁰¹ Article 366-8.

¹⁰² ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น," ใน ระบบอัยการสากล,

¹⁰³ Consumer Protection Law 1963.

มาตรการทางอาญา ทั้งนี้เพราะการใช้มาตรการทางอาญาหรือโทษนั้นจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไม่พัฒนาเท่าที่ควร¹⁰⁴ กล่าวคือในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีแนวความคิดที่จะส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมอยู่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องดำเนินการคุ้มครองประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งจากแนวความคิดดังกล่าวประกอบกับแรงผลักดันต่าง ๆ อีกหลายประการ เป็นเหตุให้รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ตราพระราชบัญญัติค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law¹⁰⁵) ขึ้นในปี ค.ศ. 1973 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1974¹⁰⁶

ตามกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายทางแพ่งเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างผู้เสียหายกับแหล่งอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ ตลอดจนเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษได้สะดวกและรวดเร็วเงินที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินงาน และการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ต้องผ่านกระบวนการการดำเนินคดีแพ่งทางศาล¹⁰⁷

จากที่ได้กล่าวมา ยังไม่พบว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากการที่ในประเทศญี่ปุ่นไม่ให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการทางอาญา พนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางอาญาจึงไม่มีบทบาทในการใช้มาตรการทางอาญาในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ในการใช้มาตรการทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับมลพิษตามพระราชบัญญัติค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีมลพิษของประเทศญี่ปุ่นนั้น ก็พบว่าการเรียกร้องดังกล่าวของผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องดำเนินการทางศาลอีกด้วย อันมีความหมายว่าพนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลนั้น จึงไม่มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวอีกเช่นกัน และแม้ว่าประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษจะเลือกใช้วิธีการเยียวยาความเสียหายด้วยการฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีแพ่งก็ตาม ในกรณีดังกล่าวก็เป็นเรื่องของผู้เสียหายหรือหนายความเท่านั้นที่จะดำเนินการ โดยที่พนักงาน

¹⁰⁴ Steven Matthew, "Pollution Control," lecture at Faculty of Law, Chulalongkorn University, 15 February 1996.

¹⁰⁵ Law No. 111.

¹⁰⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "ค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," จุลสารสภาวะแวดล้อม 7, ฉบับที่ 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2531): 9.

¹⁰⁷ ดนัยยศ ศรีล้มพ์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 154-160.

อัยการก็จะไม่มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในกรณีนี้อีกเช่นเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้นั้นภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศญี่ปุ่นยังปรากฏว่าไม่สามารถที่จะบังคับใช้กับคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคดีมลพิษ อันถือว่าเป็นคดีรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น (new types of litigation) ได้อย่างเหมาะสมอีกด้วย โดยเฉพาะในปัญหาเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจต่อรอง (bargaining power) ของคู่ความ¹⁰⁸ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายอย่างแน่นอน ดังนั้นในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ ผู้เสียหายจึงย่อมจะใช้วิธีการภายใต้พระราชบัญญัติค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษมากกว่าการที่จะฟ้องเป็นคดีแพ่งเอง แต่โดยสรุปก็คือไม่ว่าผู้เสียหายจะใช้วิธีการเยียวยาโดยผ่านทางศาล หรือวิธีการที่ไม่ผ่านทางศาลภายใต้พระราชบัญญัติค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษก็ตาม ต่างก็พบว่าพนักงานอัยการจะไม่มีบทบาทในกรณีเหล่านี้ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ ยังพบว่ามีอยู่บ้าง โดยปรากฏตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาสภาพแวดล้อมในเมือง ปี ค.ศ. 1960¹⁰⁹ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายฉบับนี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ตามกฎหมายนี้จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องฉุกเฉินต่อศาล เพื่อที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งให้ปิดสถานประกอบการที่ได้ปล่อยสิ่งสกปรกโสโครกออกสู่บรรยากาศหรือแม่น้ำลำคลองจนอาจเป็นอันตรายหรือก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็ยังถือว่ามีอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองสถานะของบุคคล ที่ได้กล่าวมา

3.2.2 ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน

ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะพบว่ามีแตกต่างกับในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล ทั้งนี้เพราะในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะไม่มีการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าว แต่ในประเทศญี่ปุ่นนั้น การใช้อำนาจของพนักงานอัยการจะปรากฏมีทั้ง 2 กรณีคือ พนักงานอัยการจะใช้อำนาจเพื่อเป็นคุ้มครองประโยชน์

¹⁰⁸ Hiroshi Oda, *Japanese Law*, 2nd Printing, p. 369.

¹⁰⁹ Urban Environment Law 1960.

ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคล และจะใช้อำนาจเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวมได้อีกด้วย ซึ่งกรณีหลังนี้ก็คล้ายกับในประเทศสหรัฐอเมริกาแน่นอน

ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศญี่ปุ่น จึงแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

2. ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวม

1. ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศญี่ปุ่นนั้น สังเกตได้อย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการนั้นจะพยายามจำกัดอำนาจที่มีอยู่ให้มีแต่เพียงอำนาจในเรื่องเกี่ยวกับจารีตประเพณี (traditional) ที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลเท่านั้น ไม่ว่าจะในเรื่องความสามารถของบุคคล หรือเรื่องความสัมพันธ์ภายในครอบครัว (domestic relationship) หรือเรื่องมรดกก็ตาม ซึ่งการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีนี้จึงทำให้เกิดเป็นลักษณะเฉพาะหรือเอกลักษณ์ของประเทศญี่ปุ่น¹¹⁰ ที่มีความแตกต่างกับในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ด้วยกันอย่างมาก ทั้งนี้เพราะในสภาพการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา อันส่งผลให้ผลประโยชน์ประชาชนได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดขึ้นใหม่อยู่ตลอดเวลาถึงขั้นที่กฎหมายอาจจะไม่สามารถตามได้ทัน ในประเทศต่าง ๆ จึงต่างก็พยายามที่จะขยายอำนาจหรือเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการออกไป ให้มากขึ้น เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการสามารถที่จะเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นให้ได้มากและครอบคลุมที่สุดเท่าที่จะทำได้¹¹¹ หากแต่ในประเทศญี่ปุ่นไม่ทำเช่นนั้น กล่าวคือ การใช้อำนาจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้นยังคงที่จะจำกัดตัวเองอยู่ โดยเน้นหนักไปแต่ในเรื่องของประโยชน์ประชาชนเดิม ๆ ที่มีมาแต่โบราณกาล อัน

¹¹⁰ Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793: 813.

¹¹¹ Ibid.

เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ของสังคม ซึ่งก็คือการใช้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลเท่านั้น¹¹²

ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลนั้น พนักงานอัยการจะใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่ง เพื่อที่จะคุ้มครองสถานะของบุคคลในเรื่องความสามารถของบุคคล เรื่องทางครอบครัว และเรื่องทางมรดก และใช้อำนาจตามกฎหมายล้มละลาย เพื่อที่จะคุ้มครองสถานะของบุคคลในเรื่องทางทรัพย์สิน ซึ่งผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวจึงอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีคือ

(1) ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสถานะของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง

(2) ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสถานะของบุคคลตามกฎหมายล้มละลาย

(1) ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสถานะของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นนั้น เป็นกฎหมายพื้นฐานที่ได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสถานะของบุคคลเอาไว้ในเรื่องต่าง ๆ อันได้แก่เรื่องความสามารถของบุคคล เรื่องทางครอบครัว และเรื่องทางมรดก และได้บัญญัติถึงวิธีการคุ้มครองสถานะของบุคคลไว้ด้วยวิธีการดำเนินคดีแพ่ง โดยการร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งในการร้องขอต่อศาลดังกล่าวนี้ ผู้ที่จะมีอำนาจร้องขอได้ก็เฉพาะแต่บุคคลที่ประมวลกฎหมายแพ่งได้บัญญัติเอาไว้ในกรณีนั้น ๆ เท่านั้น และโดยหลักหรือกล่าวได้ว่าทุกกรณี บุคคลผู้มีอำนาจร้องขอนั้นก็คือ ผู้ที่มีประโยชน์ได้เสียในกรณีนั้น (any person interested) และพนักงานอัยการ (a public procurator) นั้นเอง ยกตัวอย่างเช่น ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่อยู่ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 25 วรรคแรก จะบัญญัติไว้ว่า

“ถ้าบุคคลใดไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่โดยมิได้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินไว้ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ ศาลครอบครัวอาจจะสั่งให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปพลางก่อนตามที่จำเป็น เพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้ไม่อยู่นั้นก็ได้”¹¹³

ตามมาตรา 25 วรรคแรกนี้ มีความหมายอยู่ว่า ในการคุ้มครองสถานะของบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของบุคคลผู้ไม่อยู่ ผู้ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการ

¹¹² Ibid.

¹¹³ The Civil Code of Japan., Article 25 paragraph 1.

ไม่อยู่ของบุคคลผู้ไม่อยู่นั้น เช่น บิดามารดา บุตร ญาติ เป็นต้น หรือพนักงานอัยการ สามารถทำการร้องขอต่อศาลครอบครัวได้เพื่อให้ศาลครอบครัวมีคำสั่งให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้ไม่อยู่นั้นได้

การคุ้มครองสถานะของบุคคลในกรณีอื่น ๆ ก็จะมีการบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันนี้เช่นกัน ซึ่งจากการที่กำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจร้องขอได้แก่ ผู้ที่มีส่วนได้เสีย หรือพนักงานอัยการ นี้จึงมีความหมายว่าในการร้องขอเพื่อเป็นการคุ้มครองสถานะของบุคคลในกรณีต่าง ๆ นั้น ผู้ที่มีส่วนได้เสีย ซึ่งมักจะเป็นผู้ใกล้ชิดเช่น ญาติสนิทมิตรสหาย หรือบุคคลในครอบครัว สามารถที่จะร้องขอได้เองโดยที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพนักงานอัยการก็ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ทุกกรณี พนักงานอัยการก็คงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจในการดำเนินคดีเหล่านี้ หากแต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือผู้ที่มีส่วนได้เสียที่สามารถร้องขอต่อศาลได้นั้น ในบางกรณีอาจไม่มีอยู่เลย เช่น กรณีของผู้ไม่อยู่ตามมาตรา 25 วรรคแรกนั้น อาจเป็นผู้ที่อยู่คนเดียว ไม่มีครอบครัว ไม่มีญาติสนิทมิตรสหายเลย ทั้งนี้ด้วยเหตุที่อาจจะไม่ชอบคบหาสมาคมกับใครหรือชอบอยู่อย่างสันโดษ หรือเป็นผู้ที่มีอุปนิสัยไม่ติจึงไม่มีผู้ใดติดต่อคบค้าด้วย หรือด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ทำให้บุคคลผู้ไม่อยู่นั้นเมื่อไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่แล้วโดยมิได้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของตนไว้ ก็จะไม่มีส่วนได้เสียที่จะทำการร้องขอต่อศาลเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของเขาได้เลย หรือในอีกกรณีหนึ่งคือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นมีอยู่แต่ไม่ได้ทำการร้องขอต่อศาลด้วยสาเหตุต่าง ๆ กันไป เช่น ในกรณีของผู้ไม่อยู่ ผู้มีส่วนได้เสียอาจจะไม่ทราบว่าบุคคลผู้ไม่อยู่นั้นได้ไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่แล้วโดยมิได้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินไว้ หรืออาจจะทราบแล้วแต่ไม่รู้ถึงสิทธิของตนเองว่าสามารถร้องขอต่อศาลได้ตามมาตรา 25 วรรคแรก หรืออาจจะทราบถึงสิทธิในการร้องขอต่อศาลแล้วก็ตามหากแต่ก็ไม่ทำการร้องขอต่อศาลด้วยเหตุที่อาจจะไม่ต้องการเสียเวลา หรือไม่มีค่าใช้จ่ายในดำเนินคดี เหล่านี้เป็นต้น ผลสุดท้ายก็คือจะไม่มีผู้มีส่วนได้เสียที่จะทำการร้องขอต่อศาลเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลในกรณีนั้น ๆ ซึ่งย่อมที่จะไม่เป็นธรรมแก่บุคคลในกรณีนั้น ๆ เป็นอย่างยิ่ง

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้ที่มีส่วนได้เสียซึ่งย่อมที่จะเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องและย่อมที่จะทำการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลในกรณีนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดีที่สุดนั้น กลับไม่สามารถหรือไม่ประสงค์ที่จะทำการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลในกรณีนั้น ๆ เสียแล้ว และในกรณีเช่นนี้ก็จะไม่มีบุคคลผู้ใดสามารถคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลนั้นได้อีกด้วย จึงมีผลเท่ากับว่าบุคคลนั้น ๆ ไม่สามารถทำการคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้ เมื่อประชาชนหรือเอกชนในรัฐไม่สามารถจะทำการคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้เสียแล้ว จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องใช้อำนาจเพื่อเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าวนั้น การใช้อำนาจของรัฐในกรณีนี้ก็จะปรากฏในลักษณะของการกำหนดให้ตัวแทนของรัฐเป็นผู้ทำการร้องขอต่อศาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลใน

กรณีต่าง ๆ เช่นเดียวกับกรณีของการร้องขอของผู้ที่มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้แม้ว่าตัวแทนของรัฐนั้น จะไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าในกรณีนี้ตัวแทนของรัฐ ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวไปในนามของสังคมเพื่อที่จะคุ้มครองบุคคลในสังคมเอง ตัวแทนของรัฐเช่น นี้จึงย่อมมีฐานะเท่ากับเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียด้วย จึงมีอำนาจในการร้องขอต่อศาลดังกล่าวได้ ซึ่ง ตัวแทนของรัฐที่ว่านั้นก็คือพนักงานอัยการนั่นเอง และด้วยเหตุนี้เองในกรณีของการคุ้มครอง สถานะของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ นอกจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจะเป็นผู้ที่สามารถร้องขอต่อศาลได้ แล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งจึงได้กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอ ดัง กล่าวได้ด้วยนั่นเอง

จากที่กล่าวมานี้ จึงทำให้ทราบว่าการใช้อำนาจของพนักงาน อัยการในการดำเนินคดีแพ่งในเรื่องสถานะของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งนี้ เกิดผลเป็น การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ในการคุ้มครองสถานะของบุคคลใน เรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ นั้น นอกจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจะสามารถทำการคุ้มครองได้ ด้วยการร้องขอต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการก็มีอำนาจดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งผลดีของการ ใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีเช่นนี้ก็คือ หากว่าในกรณีใดที่ไม่มีผู้ที่มีส่วนได้เสียเลยที่จะ ทำการร้องขอต่อศาล หรือมีแต่ผู้ที่มีส่วนได้เสียนั้นก็ไม่ได้ทำการร้องขอต่อศาลไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ก็ตาม พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจในนามของสังคมร้องขอต่อศาลเพื่อให้บุคคลในกรณีนั้น ๆ ได้รับความคุ้มครองประโยชน์ ซึ่งหากไม่มีการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเช่นนี้แล้ว บุคคลใน กรณีดังกล่าวจำนวนมากย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้าย แรงต่อบุคคลนั้น ๆ เอง รวมถึงต่อสังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย

(2) ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี แพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสถานะของบุคคลตามกฎหมายล้มละลาย

กฎหมายล้มละลายนั้นก็เป็กฎหมายที่ได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสถานะของบุคคลเอาไว้เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่ง หากแต่เป็นกฎหมายที่บัญญัติ ถึงการคุ้มครองสถานะของบุคคลในเรื่องทางทรัพย์สินเป็นหลัก ซึ่งจากการที่กฎหมายนี้ได้ กำหนดให้ในการดำเนินคดีของศาลที่จะมีการพิพากษาให้ผู้ใดเป็นบุคคลล้มละลาย หรือยกเลิก การล้มละลายของผู้ใด หรือปลดผู้ใดจากการล้มละลาย ศาลจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ ด้วย เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการเสนอความเห็นต่อกรณีดังกล่าวเพื่อที่ศาลจะใช้พิจารณา ประกอบการตัดสินของศาลในกรณีนั้น ๆ จึงทำให้เห็นว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการใน กรณีนี้จะมีลักษณะที่ประสานหรือร่วมมือกับศาลในการที่จะพิจารณาว่าบุคคลในคดีนั้นสมควรที่ จะมีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนในประเด็นนี้นั้นย่อม ที่จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนอย่างมาก ทั้งนี้เพราะในประเด็นที่ว่านี้ย่อมที่จะมี ประโยชน์ของประชาชนในลักษณะที่ขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ เมื่อพิจารณาในแง่ที่

ลูกหนี้สมควรที่จะต้องถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายแล้ว ก็ยอมที่จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่เป็นเจ้าหนี้ แต่หากพิจารณาในแง่ที่ลูกหนี้อย่างไม่สมควรที่จะถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายแล้ว ก็ยอมที่จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้เป็นลูกหนี้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนทั้งในแง่ของเจ้าหนี้และลูกหนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายนั้นมิใช่เรื่องง่าย หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนมากในการพิจารณาว่าลูกหนี้ผู้นั้นสมควรหรือไม่ที่จะเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการชี้ขาดตัดสินในประเด็นดังกล่าวก็เป็นที่น่าอนว่าคือศาล แต่เมื่อในประเด็นนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม ทั้งในแง่ของลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลในสังคมอาจจะต้องตกเป็นผู้ที่ไร้ความสามารถในการจัดการทรัพย์สินหรือเสมือนว่าได้ถึงแก่ความตายในทางแพ่งทีเดียว และในแง่ของเจ้าหนี้ทั้งหลายซึ่งในบางกรณีอาจมีจำนวนมากมายหลายร้อยรายที่อาจจะไม่ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้โดยครบถ้วน ด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิผู้แทนของสังคมเข้ามาร่วมในการพิจารณาต่อประเด็นดังกล่าวด้วย โดยการเสนอความเห็นในนามของสังคมส่วนรวมเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินของศาลด้วย ซึ่งผู้แทนนี้ก็คือนักงานอัยการนั่นเอง

จากการพิจารณาถึงการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสถานะของบุคคลตามกฎหมายล้มละลายที่กล่าวมา ทำให้ทราบได้ว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการนั้น จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพราะพนักงานอัยการจะทำหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของสังคมเพื่อพิจารณาประโยชน์ทั้งในด้านเจ้าหนี้และลูกหนี้ ชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าหนี้โดยส่วนรวม กับการที่จะต้องให้บุคคลในสังคมตกเป็นคนไร้ความสามารถในการจัดการทรัพย์สินของคนไป เพื่อเสนอความเห็นที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดต่อศาลเพื่อให้ศาลใช้ประกอบการพิจารณาตัดสิน จึงนับได้ว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นอย่างดี

จากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล ไม่ว่าจะในเรื่องความสามารถของบุคคล เรื่องทางครอบครัว เรื่องทางมรดก หรือเรื่องทางทรัพย์สินก็ตาม จึงสรุปได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่ไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้ รวมทั้งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ส่วนรวมอีกด้วย ซึ่งผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นผู้แทนของสังคมส่วนรวมอย่างชัดเจน

2. ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวม

การใช้อำนาจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน แม้ว่าจะเน้นหนักไปในเรื่องของการคุ้มครองสถานะของบุคคลดังกล่าวข้างต้นก็ตาม หากแต่ในเรื่องของการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมแล้ว การใช้อำนาจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นก็จะพบว่าปรากฏในด้านของการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องที่มีความสำคัญในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภค และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประโยชน์ประชาชนที่มีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจมากในการที่จะพยายามขยายอำนาจของพนักงานอัยการให้สามารถที่จะคุ้มครองไปถึงประโยชน์ประชาชนเหล่านี้ได้¹¹⁴ ทั้งนี้เพราะในเรื่องดังกล่าวล้วนเป็นกิจการที่กระทบต่อประชาชนทุกคน และการที่จะปล่อยให้ประชาชนแต่ละรายทำการคุ้มครองหรือรักษาประโยชน์ของตนเองโดยลำพังย่อมไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ด้วยเหตุที่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าวแต่ละราย ๆ โดยลำพังย่อมมีศักยภาพที่ต่ำกว่าผู้ที่กระทำละเมิดอยู่มาก ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าคุ้มครองแทนประชาชน โดยการกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการดังกล่าว ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวมนี้ จึงอาจแยกพิจารณาได้ใน 2 กรณีคือ

- (1) การคุ้มครองผู้บริโภค
- (2) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

(1) การคุ้มครองผู้บริโภค

การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่ามีลักษณะที่คล้ายกับการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาในด้านคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์สำหรับผู้บริโภค ในลักษณะที่ว่าเมื่อพนักงานอัยการพบว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าจะมีคุณภาพและปริมาณที่ไม่ตรงตามมาตรฐานที่ผู้ผลิตได้ประกาศแสดงไว้ ซึ่งย่อมเป็นอันตรายและก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างยิ่งหากสินค้านั้น ๆ ได้ตกถึงมือประชาชนผู้บริโภค การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งอายัดสินค้านั้น ๆ ไว้จนกว่าเจ้าหน้าที่จะได้ทำการตรวจสอบผลก่อนว่าสินค้านั้นมีคุณภาพและปริมาณตรงตามมาตรฐานหรือไม่ จึงเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดต่อประชาชนผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี ในทำนองเดียวกับการ

¹¹⁴ Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793: 799.

คุ้มครองผู้บริโภคโดยพนักงานอัยการของประเทศสหรัฐอเมริกา และแม้ว่าในกรณีดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ก็พบว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในการยื่นคำร้องฉุกเฉิน เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายในอนาคตนี้ ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้บริโภคได้มากกว่าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายหลังจากที่ความเสียหายได้เกิดขึ้นมาแล้วโดยที่ไม่มีการป้องกันกันไว้ก่อน เพราะเมื่อได้มีการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว ความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้นต่อประชาชนผู้บริโภค และย่อมที่จะไม่มีความจำเป็นที่จะมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกันแต่ประการใด

(2) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวมาว่าในประเทศญี่ปุ่นนั้น ไม่มีความประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นมาตรการที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม มาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เด่นชัดจึงปรากฏเพียงมาตรการทางแพ่งเท่านั้น ซึ่งปรากฏชัดตามพระราชบัญญัติค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law) ซึ่งจะพบว่าผลจากการที่ประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎหมายฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดผลให้ประชาชนผู้เสียหายได้รับการเยียวยาโดยสะดวกและรวดเร็ว โดยที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการของการดำเนินคดีแพ่งทางศาลอีกด้วย¹¹⁵ ทั้งตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีการกำหนดให้แหล่งอุตสาหกรรมซึ่งใช้สารอันก่อให้เกิดมลพิษในการประกอบกิจการต้องจ่ายเงินสมทบแก่ "กองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (Pollution Load Levies) อีกด้วย¹¹⁶ จึงกล่าวได้ว่ารัฐได้ใช้มาตรการทางแพ่งนี้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล เพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี ซึ่งแม้การดำเนินการดังกล่าวไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลอื่นทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวได้ก็ตามที่ แต่ก็พบว่าการคุ้มครองประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมโดยรัฐมีประสิทธิภาพอยู่แล้วตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ในกรณีนี้จึงไม่มีความจำเป็นที่พนักงานอัยการหรือตัวแทนของรัฐจะต้องเข้าทำการคุ้มครองประชาชนดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ก็พบว่าพนักงานอัยการก็มีบทบาทในด้านการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมด้วยในลักษณะที่คล้ายกับกรณีด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้กล่าวมา กล่าวคือ เมื่อมีสถานการณ์ประกอบกันได้ปล่อยสิ่งสกปรกโสโครกออกสู่

¹¹⁵ ดินัยศ ศรลัมพ์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 154.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-160.

บรรยากาศหรือแม่น้ำลำคลอง จนอาจเป็นอันตรายหรือก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนแล้ว แม้
 ว่าความเสียหายจะยังมีได้เกิดขึ้นก็ตาม การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการยื่นคำร้องจุก
 เงินต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งปิดสถานประกอบการนั้น ๆ ไว้ก่อนนั้น ย่อมเป็นการคุ้มครอง
 ประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมได้เป็นอย่างดี เพราะหากจะปล่อยให้ความเสียหายเกิดแก่
 ประชาชนก่อนแล้วจึงจะค่อยดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ย่อมไม่อาจที่จะเรียกร้องสิ่งที่ได้เสียไปแล้ว
 ทุกสิ่งให้กลับคืนเหมือนเดิมได้ และเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อ
 พิจารณาว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นความเสียหายที่จะทำลายระบบนิเวศซึ่งย่อมที่
 จะกระทบกระเทือนในวงกว้างในลักษณะที่เป็นลูกโซ่แล้ว การป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้น
 เลยต่อสภาพแวดล้อมย่อมเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่ดีที่สุด ตัวอย่างเช่นกรณีที่ว่า
 น้ำพองเน่าเสียอันเกิดจากโรงงานน้ำตาลได้ปล่อยกากน้ำตาลและน้ำทิ้งลงในลำน้ำพอง ซึ่งผล
 เสียหายกรณีนี้ได้แสดงให้เห็นว่ามีจำนวนมากมหาศาลและใหญ่หลวงอย่างยิ่ง มีการคาดการณ์
 ความเสียหายต่อลำน้ำพองนี้ไว้ว่ามีถึงประมาณไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท และคาดการณ์ว่าจะมี
 ปลาตายและสูญหายมากกว่า 90% ของปลาทั้งหมดในลำน้ำ โดยพบว่ามีปลาตายไม่ต่ำกว่า 70
 ตัน กว่า 89 ชนิด และคาดว่าลำน้ำพองนี้จะกลับสู่ปกติต้องใช้เวลากว่า 5-10 ปีทีเดียว¹¹⁷ ซึ่ง
 หากประเทศไทยได้มีการใช้มาตรการดังเช่นมาตรการที่พนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นได้ใช้
 ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมสามารถป้องกันความเสียหายไม่ให้เกิดขึ้นร้ายแรงเช่นที่
 เกิดขึ้นได้ การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในลักษณะเช่นนี้พบว่าตรงกับแนวความคิดในการ
 พิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมหลักหนึ่งด้วย คือ “หลักการป้องกันล่วงหน้า” (Precautionary
 Principle) ที่มีแนวความคิดว่า ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมนั้น การป้องกัน (prevention)
 ย่อมเป็นวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง¹¹⁸ การใช้อำนาจของพนักงาน
 อัยการในกรณีนี้จึงนับว่าได้ก่อให้เกิดผลเป็นการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่ดี อันยอมเป็นการคุ้ม
 ครองประโยชน์ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง
 เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคุ้มครองผู้
 บริโภค หรือเรื่องการคุ้มครองรักษาสุขภาพแวดล้อมก็ตาม จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจจะมีลักษณะ
 เป็นการป้องกันความเสียหายจากการละเมิดไว้ก่อนล่วงหน้า ซึ่งเกิดผลเป็นการคุ้มครอง

¹¹⁷ ทรงพล พลเยี่ยม, “มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของ
 โรงงานอุตสาหกรรม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 4-6.

¹¹⁸ โทเมท ทองัญญาชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจาก
 โรงงานอุตสาหกรรม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 77.

ประชาชนที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นวิถีทางในการคุ้มครองที่ดีที่สุด ซึ่งจากผลดังกล่าวนี้ ทำให้พบว่าการใช้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นนั้นค่อนข้างที่จะก้าวหน้ากว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องของการคุ้มครองรักษาสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะในเรื่องของการคุ้มครองรักษาสภาพแวดล้อมนั้น พนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะของการป้องกันภัยล่วงหน้าจะพบว่าไม่มีอยู่เลย ซึ่งต่างกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น

ผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในประเทศญี่ปุ่นที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่าในประเทศญี่ปุ่นนั้น แม้ว่าการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยพนักงานอัยการจะเน้นไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจารีตประเพณีที่เป็นเรื่องสถานะของบุคคล และสามารถทำการคุ้มครองได้ดีในฐานะที่เป็นผู้แทนของสังคมก็ตาม หากแต่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิส่วนรวมในเรื่องที่สำคัญ ๆ นั้น พนักงานอัยการก็สามารถทำการคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ไม่ว่าในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคหรือการคุ้มครองรักษาสภาพแวดล้อมก็ตาม เพราะพนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจในลักษณะของการป้องกันภัยล่วงหน้าได้ ซึ่งนับว่ามาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงในการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดในกรณีที่ได้กล่าวมา จึงกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ และมีความทันสมัย เพราะในหลาย ๆ ประเทศไม่ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา และรวมถึงประเทศไทยด้วย พบว่าไม่มีการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องใหม่ ๆ เท่าเทียมกับในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคุ้มครองรักษาสภาพแวดล้อม

จากการพิจารณาถึงการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในต่างประเทศที่กล่าวมานี้ พนักงานอัยการจะใช้อำนาจตามกฎหมายในการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อที่จะคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะพบว่าการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านสถานะของบุคคลนั้นในปัจจุบันมีความสำคัญไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนต่างสามารถที่จะคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้มากขึ้น และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ได้รับ ความคุ้มครองในกรณีนี้ก็จะมีความเสียหายไม่มากนัก การใช้อำนาจของพนักงานอัยการเป็นไปในลักษณะของผู้แทนของสังคมเพียงเพื่อคุ้มครองให้สังคมมีความเรียบร้อยเท่านั้น ต่างกับในกรณีของการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นส่วนรวม เพราะในกรณีดังกล่าวนี้หากพนักงานอัยการไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้แล้ว ประชาชนแต่ละรายโดยลำพังจะไม่สามารถคุ้มครองตนเองได้อย่างมี

ประสิทธิภาพอันมีผลให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่ประชาชนส่วนรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสภาพเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันนี้ที่ประโยชน์ประชาชน (public interest) ได้เกิดขึ้นอยู่เสมอ การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีนี้เพื่อที่จะทำการคุ้มครองประชาชนในเรื่องที่มีความสำคัญดังกล่าว จึงยังมีความจำเป็นมากขึ้นอีกด้วย

และเมื่อได้ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนรวมถึงผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวในต่างประเทศแล้ว จึงพบว่า ไม่ว่าจะในประเทศใดก็ตาม การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้น ย่อมเป็นภารกิจของพนักงานอัยการที่จะทำการคุ้มครองด้วยการเข้าดำเนินคดีแพ่งทั้งสิ้น โดยการดำเนินคดีแพ่งนั้นก็ปรากฏในลักษณะต่าง ๆ เช่น การฟ้องหรือร้องขอ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่กฎหมายจะบัญญัติเอาไว้ และผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีเหล่านี้จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการสามารถทำการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นแล้วการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องที่มีความสำคัญ จะเห็นได้ว่าในประเทศต่าง ๆ ต่างได้มีความพยายามที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการคุ้มครองให้มากยิ่งขึ้นด้วย โดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าอำนาจหน้าที่หลักอันสำคัญของพนักงานอัยการในอดีตนั้นจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศในปัจจุบัน¹¹⁹ อยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยจะมีการบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น หากแต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานอัยการไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ด้วยเหตุผลของความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายดังได้กล่าวมาในบทที่ 2 อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวในปัจจุบันนี้ ได้ทวีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายต่าง ๆ ได้มีการบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่มีความสำคัญในปัจจุบัน แม้ว่าจะยังไม่สามารถครอบคลุมในทุก ๆ เรื่องได้ก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าเป็นความพยายามที่ดี ในการที่จะเสริมหรือพัฒนาบทบาทของพนักงานอัยการในการที่จะเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนให้แข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ดังจะได้พิจารณาถึงบทบาทดังกล่าวของพนักงานอัยการในประเทศไทยในบทที่ 4 ต่อไป

¹¹⁹ กองวิชาการ กรมอัยการ, "ประวัติและอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการ," วารสารอัยการ 4, ฉบับที่ 44: 37.